



ÅRSBOKEN FÖR PENNINGSPELANDE I FINLAND 2012



Redaktör Maarit Avellan



2 0 1 2



© Skribenterna

(Institutet för hälsa och välfärd, social- och hälsovårdsministeriet, inrikesministeriet och Polisstyrelsen).


Grafisk design: Antti Tapola/Vinjetti Ky

Redaktion: Maarit Avellan

ISBN 978-952-245-942-8 (nätversion)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-942-8>

Institutet för hälsa och välfärd 2013



ÅRSBOKEN FÖR PENNING- SPELANDE I FINLAND 2012

Redaktör Maarit Avellan



INRIKESMINISTERIET



Polisstyrelsen



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET



INSTITUTET FÖR
HÄLSA OCH VÄLFÄRD

INNEHÅLL

FÖRORD: OMVÄLVNINGAR I PENNINGSPELSBRANSCHEN 2012	1
1 HURUDANT ÄR PENNINGSPELSSYSTEMET I FINLAND?	4
1.1. Beslutsfattandet inom penningsspelspolitiken	5
1.2. Ministeriernas uppgifter	5
1.2.1 Genomförandet av penningsspelspolitiken samt övervakning och förebyggande av skador	7
1.2.2 Styrningen av penningspelssammanslutningarna i monopolsystemet	7
2 HURUDAN ÄR PENNINGSPELSPOLITIKEN I FINLAND?	9
2.1 Grundlinjer för penningsspelspolitiken	10
2.2 Regeringsprogrammet	10
2.3 Från koncession till legalt monopol	11
2.3.1 Penningspelssammanslutningarna	11
2.3.2 Från penningspelstillstånd till förordningar	11
2.4 Spelregler för penningsspel	12
2.5 Delegationen för penningsspelsärenden	12
2.6 Evaluering av penningsspel	12
2.6.1 Arbetsgrupp tillsattes för utvärderingssystemet	13
2.6.2 Förslag till utvärderingsförfarande för penningsspel	13
3 HURUDAN ÄR DEN INTERNATIONELLA OMVÄRLDEN FÖR PENNINGSPEL?	14
3.1. Begränsning av penningsspelande	15
3.2 Begränsning av penningsspelande inom Europeiska unionen	15
3.2.1 Inom EU kan Finland med vissa begränsningar besluta om penningsspelsärenden	16
3.2.2 Finland eftersträvar ett effektivt förebyggande av skadliga effekter	16
3.3 Kommissionen har utrett Finlands spelmonopol	16
3.3.1 Kommissionens tillsynsförfarande	16
3.4 Av kommissionen inlett offentligt hörande om onlinespel	17
3.4.1 Grönboken och kommissionens andra åtgärder	17
3.5 Europaparlamentet framhåller medlemsstaternas rättigheter	18

3.5.1	Parlamentet stöder begränsningar av onlinespel	18
3.5.2	Parlamentet uppmanar till ökat regleringssamarbete	18
3.5.3	Parlamentet hyser oro över bedrägerier vid vadhållningsspel samt penningtvätt	18


4	TILLSYN ÖVER PENNINGSPELSVERKSAMHETEN	19
4.1	Allmänt om tillsynen över penningspelsverksamheten	20
4.2	Tillsynsorganisationen för penningspelsverksamhet	20
4.2.1	Styrningen av penningpelssammanslutningarna	20
4.2.2	Övervakning som utförs av penningspelssammanslutningarna	20
4.3	Polisstyrelsens lotteriförvaltning	21
4.3.1	Officiella övervakare	22
4.3.2	Rekommendationer till avgöranden samt utlåtanden	22
4.3.3	Datateknisk övervakning	23
	■ Allmänt	23
	■ Veikkaus Ab	23
	■ Penningautomatföreningen (RAY)	23
	■ Fintoto Ab	24
4.3.4	Tillsyn över marknadsföringen	24
4.3.5	Olaglig penningspelsverksamhet	24
4.3.6	Marknadsföringslotterier	25
4.3.7	Penningspelssystemet och penningtvätt	26
	■ FATF	26
	■ Penningtvättdirektivet	26

5	HUR MYCKET PENGAR RÖR SIG I SPELEN?	27
5.1.	Försäljning av penningspel	28
5.2	Vinster som utbetalats till spelare	29
5.3	Penningspelskonsumtion per person	29
5.4	Penningspelandets utveckling	30
5.5	Spel på internet	31
5.6	Spelförsäljning per spelsammanslutning och spelkategori	32

6	VAD SÄGER FORSKNINGEN OM FÖREKOMSTEN AV PENNINGSPELANDE OCH OM PROBLEMSPELANDE?	36
6.1	Förekomsten av penningsspelande	37
6.1.1	Spelandet börjar vanligen i tonåren	37
6.1.2	Penningsspelandet har ökat något	37
6.2	Förekomsten av problemspelande och skadliga konsekvenser	38
6.2.1	Antalet problemspelare	38
6.2.2	Problem orsakade av penningsspel	40
6.3	Penningsspel bland unga	40
6.3.1	Enkäten Hälsa i skolan och Studien om ungdomars hälsobeteende	40
6.3.2	Enkäten om finländarnas penningsspel samt Spelarbarometern	42
6.3.3	Hälsoundersökning av högskolestuderande och provköp	42
6.4	Finländarnas attityder till penning- och problemspelande	42
6.5	Uppföljning och forskning enligt lotterilagen	44
6.5.1	Konferenser och seminarier som arrangerats av THL	44
7	HUR KAN SKADLIGA EFFEKTER AV PENNINGSPEL MOTVERKAS?	46
7.1	Preventionen av spelrelaterade skador är en omfattande helhet	47
7.2	Preventionen av spelproblem i regeringsprogrammet och i lotterilagen	47
7.3	Information, stödmaterial och utbildning	48
7.4	Utmaningar för kontroll av åldersgränsen och för marknadsföringen	49
7.5	Frivilliga organisationer förebygger spelproblem	50
7.5.1	Pelitaito-projektet	50
7.5.2	Pelituki-projektet	51
7.6	Spelsammanslutningarnas ansvarsprogram	51
7.6.1	RAY:s ansvarsprogram och programenliga åtgärder	51
7.6.2	Veikkaus principer och åtgärder för ansvarsfullt penningsspelande	53
7.6.3	Fintotos samhällsansvar	54
7.7	Myndigheternas utvärdering av spel	55
7.7.1	Arbetsgruppens förslag till bedömningssystem	55
7.8	Ansvarsfull penningsspelspolitik det effektivaste sättet att förebygga problem	56

8	HURDANA STÖD- OCH VÅRDTJÄNSTER FINNS TILLGÄNGLIGA FÖR PROBLEMSPELARE?	57
8.1	Tjänster som fokuserar på penningsspelsproblem	58
8.2	Kompetensutveckling	58
8.3	Utvecklingsprojekt inom stöd och vård	59
8.3.1	Projektet Pelissä (På spel)	59
8.3.2	Kamratstödsprojektet Pelirajat'on	60
8.3.3	Spelkliniken	60
8.3.4	Peluuri	61
8.3.5	Tiltti	62
8.3.6	THL/ läkemedelsstudie	63
8.3.7	Intensivbehandling och rehabilitering	63
8.3.8	Regionala piloteringar det senaste inslaget i tjänsterna	63
9	ANVÄNDNING AV PENNINGSPELENS INTÄKTER OCH LOTTERISKATT	65
9.1	Principerna för utdelning av vinster	66
9.2	Andelen som återbetalas till spelarna som vinster	66
9.3	Andelen skatter till staten av penningsspelsverksamhetens avkastning	66
9.4	Fördelningen av intäkterna av penningsspelsverksamheten mellan förmånstagarna	67
9.4.1	Användningen av avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel	68
9.4.2	Användning av avkastningen av penningautomater, kasinospel och kasinoverksamhet	68
9.4.3	Användning av avkastningen av totospel	70
10	SLUTORD	72
BILAGOR		
	Presentation av skribenterna	73
	Fakta om handlingar	74
	Källor	76

OMVÄLVNINGAR I PENNINGSPELSBRANSCHEN 2012

 Den första årsboken för penningspelande publicerades år 2009. Den har för fungerat som kunskapskälla för många olika läsarkategorier. Även denna bok är avsedd att tjäna en så bred läsekrets som möjligt, allt från vanliga medborgare och beslutsfattare till redaktörer, forskare och personer som i sitt arbete kommer i kontakt med spelproblem.

Årsboken är skriven ut förvaltningens synvinkel och ger en helhetsbild av den finländska penningspelsverksamheten. Boken är en genomgång av de förändringar som inträffat i penningspelandet och penningspelssystemet efter föregående årsbok. Vidare behandlas utvecklingen av förebyggande insatser mot penningspelsproblem, utvecklandet av vården och behandlingen och annan aktuell information om penningspelande. Till exempel när det gäller olika vårdinsatser för problemspelare har betydande framsteg gjorts som beskrivs i denna årsbok.

Prioriteringar i regeringsprogrammet

Riktlinjerna för penningspelspolitiken har fastställts i statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram (22.6.2011). Enligt regeringsprogrammet effektiviseras åtgärderna för att skydda hela befolkningen samt i synnerhet barn och ungdomar mot skador orsakade av alkohol, tobak, narkotika och penningspelsproblem.

Vidare utvecklas det nuvarande monopolsystemet inom verksamheten med penningspel genom att begränsa det spelande som sker i utlandet. Likaså utvecklas övervakningen av forskningen om samt förebyggandet och åtgärdandet av problem som orsakas av penningspel. Myndigheternas, organisationernas, spelsammanslutningarnas och forskningsinstitutens samarbete för att bekämpa de problem som penningspel orsakar effektiviseras.

Penningspelssystemet förändras

Åren 2010–2012 genomfördes en reform av lotterilagen. De viktigaste förändringarna var övergången till en allt större fokusering på förebyggandet av spelproblem, övergången till ett system med lagstadgade ensamrätter och en effektiviserad tillsyn över penningspelandet.

De första kapitlen i denna bok sammanfattar de senaste årens viktigaste förändringar i penningspelspolitiken och -systemet i Finland. De påverkas starkt av Europeiska unionens växande intresse för penningspelsverksamheten. Även finländare spelar på utländska webbplatser på internet trots att bolagen som tillhandahåller dem inte har laglig rätt att anordna penningspel i Finland. Finländska penningspelssammanslutningar följer upp den internationella utvecklingen. Detta medför kontinuerligt nya utmaningar för tillsynen.

Finländarna spelar flitigt och spelutbudet är stort

Finländarna är ett spelande folk. Enligt den senaste befolkningsenkäten som genomfördes år

2011 hade över 80 procent av männen och över 70 procent av kvinnorna spelat penningspel under det aktuella året. Utbudet av penningspel påverkas bland annat lagstiftningsväg. Enligt förslaget som arbetsgruppen lämnade i våras bör spelarna i fortsättningen skyddas genom ett mångsidigare system för utvärdering av spelen.

Detta är viktigt med tanke på den relativt höga tillgången till spelmöjligheter i människornas vardagliga miljöer. Det är skäl att ägna allt mer uppmärksamhet vid mängden av spel, deras egenskaper samt tillgången till spel, eftersom vi i dag har mer detaljerad kunskap än tidigare om de skador som penningspel orsakar.

Penningspel till nytta och skada

Avkastningen av penningspel gagnar på många sätt det finländska samhället. År 2011 var spelsammanslutningarnas avkastning, dvs. spelarnas förluster totalt 1 620,7 miljoner euro. En betydande del av potten överfördes till att gagna samhället via staten eller olika organisationer.

Samtidigt har penningspel även skadliga konsekvenser. Utöver samhällets förluster orsakar överdrivet spelande stort lidande både för spelarna och deras närstående. Enligt den senaste befolkningsenkäten finns det cirka 110 000 problemspelare i Finland. Antalet närstående är mångfaldig i relation till spelarna, vilket innebär att hundratusentals människor berörs av spelproblemet i Finland. Allt fler har blivit medvetna om och oroade över de problem som penningspel orsakar.

Penningspelspolitiken syftar till att förebygga skadliga effekter

Statsmakten eftersträvar att genom olika metoder reglera penningsspelandet samt att förebygga och minska negativa konsekvenser. Detta förutsätts också av EU. Det centrala verktyget för reglering av penningspel i Finland är lotterilagen, som har reviderats och som också i fortsättningen kommer att revideras efter behov.

Förebyggandet av problem orsakade av penningspel är det centrala målet för Finlands spelpolitik. Det är också det viktigaste temat i denna bok. Förebyggandet av problem orsakade av penningspel behandlas i detalj ungefär i mitten av denna bok.

Det finns många åsikter om balansen mellan penningspelspolitik och förebyggande av spelrelaterade problem. En historisk förändring i förebyggandet har bland annat varit övergången till en allmän nedre åldersgräns på 18 år, vilket redan resulterat i att spelproblemen bland unga har minskat. Samtidigt har spelutbudet ökat, som i kombination med den kraftiga marknadsföringen kan leda till en ökning av de upplevda negativa följderna.

Tjänster för problemspelare och användning av spelavkastningen väcker diskussion

Penningspel och förebyggandet av spelproblem tas också allt oftare upp i den offentliga debatten. Utvecklingsarbete kring stöd- och behandlingstjänsterna för spelberoende pågår för närvarande på ett flertal håll i landet. Utvecklingen av dessa tjänster behandlas senare i boken.

Samtidigt pågår på en allt bredare bas debatten om hur spelavkastningen ska användas. Traditionellt har avkastning av penningspel använts till förmån för social- och hälsovårdens

organisationer och för idrott och kultur. Andra förmånstagare är bland annat krigsinvalider och hästsport. Avkastningen används också som allmän täckning av statsbudgeten och naturligtvis för förebyggande av problem som orsakas av penningsspel, t.ex. hjälptjänster för problemspelare.

I denna bok behandlas också förändringarna i omvärlden samt relationen mellan avkastningen och de problem som spelandet orsakar. Användningen av avkastningen behandlas särskilt i de sista kapitlen.

Skribenterna svarar för regleringen av penningsspel och förebyggandet av spelrelaterade problem

Boken tar inte ställning till den framtida penningsspelpolitiken. Det är i sista hand ett beslut för medborgarna och deras valda representanter. Till exempel i de senaste regeringsprogrammen har förebyggandet av negativa spelkonsekvenser fått en större roll. Under de kommande åren kommer förväntningar i fråga om tillsynen över spelsammanslutningarna att även ställas på den nya delegationen för penningsspelsärenden. Den består av tjänstemän och politiker som säkerställer att styrningen av de tre penningsspelssammanslutningarna på ett adekvat sätt samordnas. Penningsspelssammanslutningarna är Veikkaus Ab, Penningautomatföreningen (RAY) och Fintoto Ab vilka verkställer penningsspel i Finland.

Inrikesministeriet svarar för beredningen av riktlinjerna och styrningen av penningsspelpolitiken samt för lagberedningen i samband med dem. Inom ministeriets förvaltningsområde svarar Polisstyrelsen för den riksomfattande tillsynen över anordnandet av lotterier samt för statistikföringen av lotteriverksamheten. Däremot ankommer förebyggandet av spelrelaterade problem på social- och hälsovårdsministeriet. SHM bedriver via Institutet för hälsa och välfärd uppföljning av och forskning i problemen samt utvecklar förebyggandet och behandlingen av problem som orsakas av penningsspel. Samtliga aktörer har medverkat till uppkomsten av denna bok.

Skribenterna önskar dig en givande läsupplevelse med Årsboken för penningsspelande 2012. Vi hoppas att boken ger verktyg till alla som vill få ett grepp om hur penningsspel påverkar både välfärden och illamåendet i det finländska samhället.

Social- och hälsovårdsministeriet

Avdelningen för främjande av välfärd och hälsa
direktör
Kari Paaso

Polisstyrelsen

lotteriförvaltningschef
Jouni Laiho

1

HURUDANT ÄR PENNINGSPELS- SYSTEMET I FINLAND?

- Föreskrifterna om Finlands penningspelssystem och dess olika aktörer ingår i lotterilagen.
- I ensamrättssystemet verkställs penningspel av de penningspelssammanslutningar som nämns i lotterilagen.
- Riksdagen och statsrådet beslutar om penningspelspolitiken i Finland.
- Målet för penningspelspolitiken är att förebygga samhällsrelaterade risker i samband med penningspel.
- Målet genomförs i ensamrättssystemet av myndigheter, som bland annat förebygger oegentligheter och spelrelaterade problem.



Det finländska penningspelssystemet är ett ensamrättssystem, dvs. monopol. Penningspel får i Finland anordnas endast av de penningspelssammanslutningar som nämns i lotterilagen och som är Penningautomatföreningen (RAY), Veikkaus Ab och Fintoto Ab.

Det allmänna styr, övervakar och följer upp penningspelsverksamheten på många olika sätt samt förebygger problem som orsakas av penningspel. I detta kapitel och i nedanstående figur klargörs hur det allmännas uppgifter fördelas mellan riksdagen, statsrådet, olika ministeriet och andra aktörer.

1.1 Beslutsfattandet inom penningspelspolitiken

Penningspelspolitiken består av olika åtgärder från statens sida som syftar till att påverka spelmiljön. Det råder olika åsikter om penningspelspolitiken, och därför är det i sista hand politikerna som avgör vilken linje som väljs. I Finland fattas de viktigaste besluten om penningspelspolitiken av riksdagen och statsrådet. Till stöd för beslutsfattandet producerar den offentliga förvaltningen faktakunskap bland annat den allmänna opinionen, relationen mellan för- och nackdelar och den internationella omvärlden. Penningspelspolitiken presenteras närmare i kapitel två.

Förutom det nationella beslutsfattandet påverkas vår penningspelspolitik av förändringar i den internationella omvärlden. Europeiska unionens medlemsstater får självständigt besluta i frågor som gäller de nationella penningspelssystemen. EU har alltså inte harmoniserat penningspelslagstiftningen eller penningspelsbranschen. EU utövar dock en viss påverkan i frågor som gäller medlemsstaternas spelsystem. Domsluten av Europeiska unionens domstol styr medlemsstaternas rättsliga riktlinjer i fråga om penningspelssystemet, eftersom domsluten är vägledande för nationell lagstiftning. EU:s påverkan behandlas närmare i kapitel tre.

I Finland stiftas lagarna av riksdagen, och den viktigaste lagen som reglerar penningspel är lotterilagen. Lagen, som trädde i kraft år 2001, innehåller bestämmelser om penningspelsverksamheten samt om uppgifterna för olika myndigheter som deltar i styrningen av penningspelssystemet. Lotterilagen har senast ändrats år 2010 och 2012, och penningspelssystemet i Finland har alltså på många sätt reviderats under den tidsperiod som årsboken gäller. Betydande lagändringar har varit bland annat att ensamrättssystemet stärktes, marknadskontrollen effektiviserades och en ny nedre åldersgräns på 18 år infördes för penningspel som även straffrättsligt förpliktar spelarrangörerna.

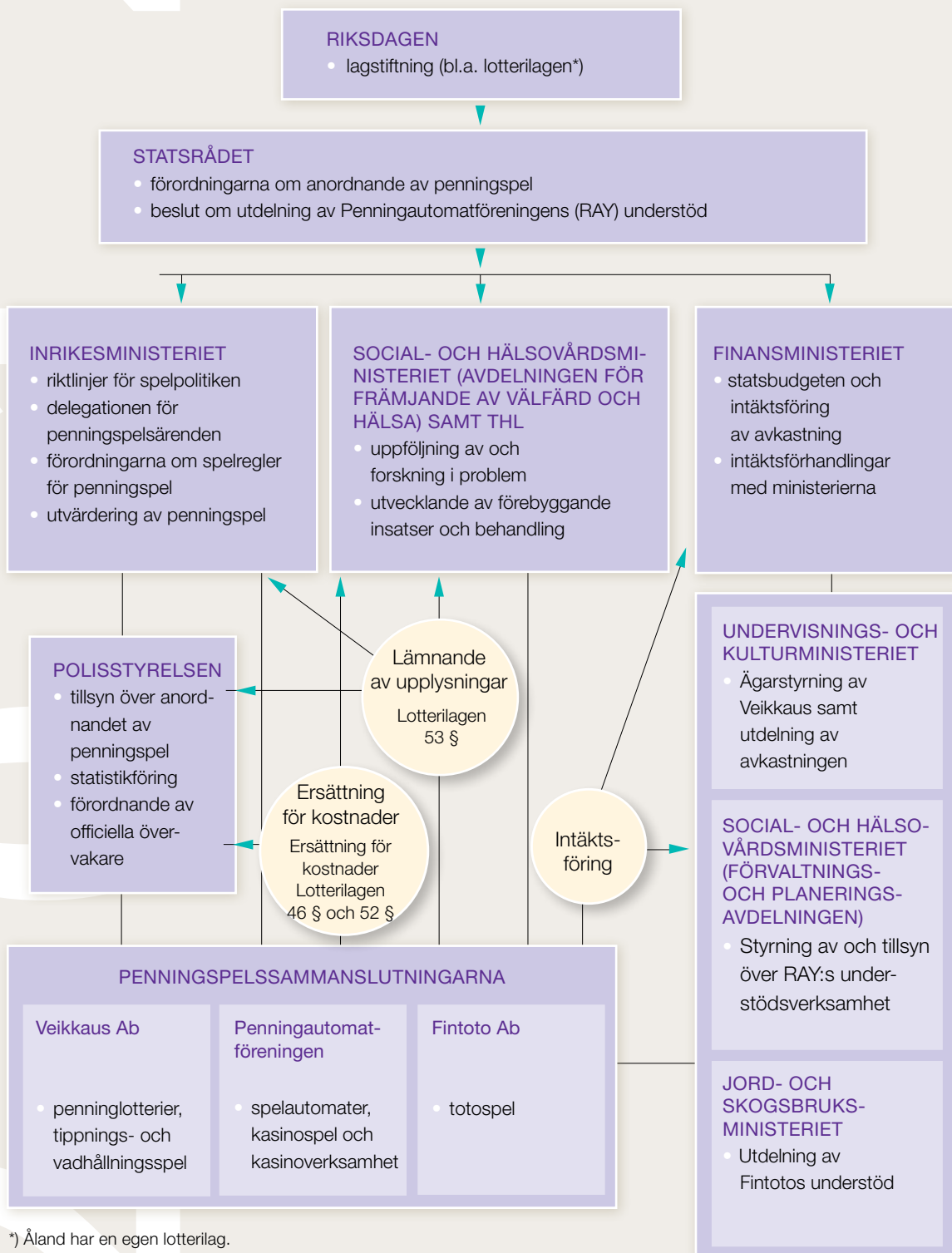
Förutom riksdagen fattar även statsrådet många viktiga beslut som gäller penningspelspolitiken. Bland annat preciserar statsrådet lotterilagens föreskrifter med hjälp av förordningar och fattar i sista hand beslut om hur spelavkastningen fördelas. Fördelningen av avkastningen granskas närmare i slutet av boken.

1.2 Ministeriernas uppgifter

Ministerierna bereder det ovan beskrivna beslutsfattandet inom penningspelspolitiken samt svarar för genomförandet av besluten. Därtill ska de bland annat följa upp och övervaka lagligheten av penningspelsverksamheten och se till att avkastningen används för allmännyttiga ändamål. Även sociala problem och hälsoproblem ska förebyggas.

Uppgifterna handhas av ett flertal ministerier. Viktiga ministerier är bland annat inrikesministeriet som svarar för penningspelspolitiken samt social- och hälsovårdsministeriet som svarar för uppföljningen och förebyggandet av spelrelaterade problem. I 53 § i lotte-

Figur 1 | Penningspelssystemet i Finland



rilagen föreskrivs om penningspelssammanslutningarnas skyldighet att lämna upplysningar till de olika ministeriernas förvaltningsområden. Penningspelssammanslutningarna ska lämna bland annat social- och hälsovårdsministeriet samt inom inrikesministeriets förvaltningsområde Polisstyrelsen upplysningar som behövs för tillsynen över sammanslutningarnas verksamhet och tillsynen över användningen av avkastningen. I 46 och 52 § i lotterilagen föreskrivs bl.a. om ersättning för kostnaderna för tillsyn och uppföljning.

När det gäller fördelningen av penningspelssammanslutningarnas avkastning är även finansministeriet inkopplat på grund av intäkternas stora ekonomiska betydelse. Finansministeriet förhandlar om avkastningen med de tre ministerier som ansvarar för styrningen av penningspelssammanslutningarna.

Vid Europeiska unionen behandlas penningspelsärenden som en del av politiken för den inre marknaden som tillhör arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. I praktiken representeras Finland till exempel i Europeiska unionen av de olika ministerierna och underställda instanserna inom ramen för deras behörighet.

1.2.1 Genomförandet av penningspelspolitiken samt övervakning och förebyggande av skador

Inrikesministeriet svarar för beredningen och styrningen av riktlinjerna för penningspelspolitiken samt för lagberedningen i samband med dem. Från och med år 2012 har spelreglerna för penningspel utfärdats genom förordning av inrikesministeriet.

I samband med reformen av lotterilagen år 2012 grundades vid inrikesministeriet en av statsrådet tillsatt delegation för penningspelsärenden. Dess uppgift är att säkerställa en tillräckligt samordnad styrning av de tre penningspelssammanslutningarna. Arbetsgruppen som under våren 2012 dryftade utvärderingen av de problem som spelandet orsakar föreslog ett nytt utvärderingssystem som behandlas närmare i kapitlen två och sju.

Inom inrikesministeriets förvaltningsområde handhas myndighetsuppgifterna för tillsynen över penningspel av Polisstyrelsen. Polisstyrelsen övervakar anordnandet av penningspel bland annat till den del som gäller marknadsföring. Dessutom statistikför den penningspelssammanslutningens verksamheten och övervakar också på många andra sätt att penningspel anordnas enligt lagen.

Social- och hälsovårdsministeriets avdelning för främjande av välfärd och hälsa svarar för uppföljningen av och forskningen kring spelrelaterade problem samt för utvecklandet av förebyggande och behandling av dessa problem. Denna uppgift genomförs av SHM i samarbete med Institutet för hälsa och välfärd (THL). Social- och hälsovårdsministeriets Förvaltnings- och planeringsavdelning deltar för Peningautomatföreningens del i styrningen, som nedan behandlas närmare. De olika aktörernas praktiska arbetsuppgifter behandlas närmare i bokens olika kapitel, bland annat forskning samt utvecklande av förebyggande och behandling i kapitlen 6–8.

1.2.2 Styrningen av penningspelssammanslutningarna i monopolsystemet


Penningspelssystemen i olika länder styrs av respektive lands kulturella och ekonomiska realiteter. I de nordiska länderna, med undantag av Danmark, har man i högsta grad hållit

sig till ett så kallat ensamrättssystem, dvs. monopol. Ett monopolsystem innebär begränsad konkurrens mellan penningspelstjänster. Genom att begränsa antalet tillhandahållare av spel begränsas samtidigt det totala utbudet av spel, vilket har betydelse i förebyggandet av spelbetingade problem. I monopol försöker man fungera bl.a. på ett sådant sätt att en rimligt stor del av spelintäkterna används till förmån för medborgarna och att negativa spelkonsekvenser effektivt bekämpas – också genom penningspelssammanslutningarnas egna insatser.

Ändringarna i lotterilagen i den andra fasen trädde i kraft 1.1.2012 då man övergick från ett koncessionssystem till ett så kallat legalt monopolsystem, dvs. lagstadgade ensamrätter. Tidigare hade statsrådet beviljat penningspelstillstånd, men efter ändringen namnges i 11 § i lotterilagen tre penningspelssammanslutningar. Efter reformen innehåller alltså lagen föreskrifter om ensamrätten för tre penningspelssammanslutningar. Syftet med lagändringen har bl.a. varit att säkerställa de tre penningspelssammanslutningarnas monopolställning så att andra spelsammanslutningar inte ska kunna bestrida deras ställning till exempel genom att hänvisa till EU-rätt. Statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram innehåller också ett nämmande om att ensamrättssystemet ska bevaras.

Penningspelssammanslutningarna styrs av tre ministerier, men även egenkontroll förutsätts av verksamheten. Undervisnings- och kulturministeriet svarar för handläggningen av ärenden som gäller fördelningen av Veikkaus Ab:s avkastning. Motsvarande ärenden i fråga om RAY handläggs av SHM och i fråga om Fintoto av jord- och skogsbruksministeriet. Även ägarstyrningen av Veikkaus Ab ankommer på undervisnings- och kulturministeriet.


Bestämmelserna om tillåtna speltyper för olika penningspelssammanslutningar ingår i 3 § i lotterilagen. Penningautomatföreningen har ensamrätt till penningautomater, kasinospel och kasinoverksamhet. Veikkaus anordnar med ensamrätt penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel. Fintoto däremot har ensamrätt att anordna totospel i samband med hästsport. Efter ändringen av lotterilagen år 2012 tillhandahåller Veikkaus inte längre penningspel som gäller hästsport. Varje sammanslutning har rätt att även verkställa elektroniska penningspel inom sitt verksamhetsområde.

Olika föreskrifter gäller för penningspel beroende på om de tillhandahålls på fastlandet eller på Åland. Enligt självstyrelselagen för Åland hör lotterilagstiftningen till landskapets lagstiftningsbehörighet. 

2

HURUDAN ÄR PENNINGSPELSPOLITIKEN I FINLAND?

- Penningspelspolitiken i Finland baserar sig på ensamrättssystemet.
- I regeringsprogrammet ingår ett nämmande om att det nuvarande ensamrättssystemet bevaras.
- Inrikesministeriet koordinerar penningspelspolitiken och svarar för lagberedningen och internationella ärenden i samband med den.
- För samordnande av den styrning av penningspelssammanslutningarna som bedrivs av det allmänna fungerar i samband med inrikesministeriet en delegation för penningspelsärenden.
- I framtiden kommer en separat utvärderingsgrupp att i samband med beredningen av spelregelsförordningen separat bedöma vilka risker olika penningspel medför.

 Penningspelspolitiken innebär statens åtgärder för att påverka omvärlden för penningspel. Olika åtgärder behövs för att rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet garanteras, oegentligheter och brott förhindras och problemspelande förebyggs.

Staten påverkar på många sätt omvärlden för penningspel. I praktiken styr staten också bland annat det finländska ensamrättssystemet, utfärdar förordningar om spelreglerna och övervakar att de iakttas.

Det viktigaste verktyget för arbetet är lotterilagen. I den bestäms bland annat om anordnande av lotterier och tillsynen över anordnandet, redovisningen av avkastningen från lotterier och de ändamål för vilka avkastningen kan användas samt tillsynen över användningen av avkastningen.

Inrikesministeriet svarar för beredningen och styrningen av riktlinjerna för penningspelspolitiken samt för lagberedningen i samband med dem. Inrikesministeriet sköter även på statsrådsnivå internationella ärenden som gäller penningspel. Inom ministeriet handhas uppgifterna enligt inrikesministeriets arbetsordning av ministeriets polisavdelning. De övriga ministeriernas roll i penningspelsverksamheten presenterades ovan i inledningen och behandlas närmare i samband med respektive ämnesshelhet.

2.1 Grundlinjer för penningspelspolitiken

Penningspel är förknippade med samhällsrisiker. Syftet med penningspelssystemet i Finland är att garantera rättsskyddet för dem som deltar i allmännyttig lotteriverksamhet, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att minska de sociala problem och hälsoproblem som deltagande i lotterier orsakar. I Finland har man ansett att ett ensamrättssystem som regleras av det allmänna är det bästa sättet att uppnå målen. För att effektivisera uppnåendet av målen ändrades lotterilagen åren 2010 och 2012 så att bland annat en enhetlig åldersgräns på 18 år föreskrevs för penningspel, bestämmelser om marknadsföring utfärdades och myndigheterna tilldelades nya metoder att ingripa i lagstridig penningspelsverksamhet. Dessutom övergick man från ett formellt koncessionssystem till lagstadgade ensamrätter.

Enligt grundlinjen för den finländska penningspelspolitiken ska anskaffning av inkomster med utnyttjande av människors spellust endast tillåtas i begränsad omfattning och avkastningen ska kanaliseras till välgörenhet eller annan ideell verksamhet. Denna tanke har varit rättesnöret från och med den första lotterilagen år 1965.

Vad gäller verkställande av lotterier har målet varit att verkställa dem på ett sådant sätt att nyttan för samhället är maximal, medan de sociala riskerna som orsakas av lotterier i möjligaste mån minimeras, vilket framgår till exempel av regeringens proposition till riksdagen år 1999. Särskilt i lotterilagen år 2001, då Finland blivit medlem i Europeiska unionen, framhölls den samhälleliga och allmännyttiga karaktären av de vinstmedel som samlas av lotterier.

Riktlinjerna som dragits av Europeiska unionens domstol har för sin del påverkat den finländska spelpolitiken. Särskilt förebyggandet av spelproblem har framhållits i Europeiska unionens domslut. Mer om EU:s påverkan i kapitel tre.

2.2 Regeringsprogrammet

Statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram 22.6.2011 framhåller kontinuiteten av den gällande penningspelspolitiken och fastställer att det nuvarande systemet för penningspels-

monopol bevaras. Uppmärksamhet ägnas också åt bekämpandet av de problem som penningsspel orsakar. Enligt regeringsprogrammet ska effektiviserade åtgärder vidtas för att skydda hela befolkningen och särskilt barn och unga från de skador som bland annat penningsspelsspelproblem orsakar.

Vidare konstateras i regeringsprogrammet att övervakningen av, forskningen om och förebyggandet och åtgärdandet av problem som orsakas av penningsspel utvecklas och att myndigheternas, organisationernas, spelsammanslutningarnas och forskningsinstitutens samarbete för att bekämpa de problem som penningsspel orsakar effektiviseras. Dessutom konstateras det i regeringsprogrammet att monopolsystemet ska utvecklas genom att begränsa det spelande som sker utomlands.

2.3 Från koncession till legalt monopol

Anordnandet av penningsspel i Finland baserar sig på ett lagstadgat ensamrättssystem. Från det tidigare formella koncessionssystemet övergick man till ett ensamrättssystem genom en ändring av lotterilagen som trädde i kraft i början av år 2012.

2.3.1 Penningsspelssammanslutningarna

Enligt lotterilagen har Veikkaus Ab, som helt ägs av staten, ensamrätt till anordnande av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel. Den offentligt rättsliga Penningautomatföreningen har ensamrätt att tillhandahålla penningautomater för användning, anordna kasinospel och bedriva kasinoverksamhet. Fintoto Ab, som helt ägs av hästavels- och travsportsorganisationerna, har ensamrätt att anordna totopspel.

Den principiellt viktiga förändringen som i praktiken påverkade spelutbudet år 2012 var att Fintoto fick ensamrätt att tillhandahålla penningsspel som gäller hästsport. Tidigare fick de också anordnas av Veikkaus, men lagstiftaren vill undvika en situation där penningsspelssammanslutningarna sinsemellan skulle konkurrera om spelarna.

Uppgiften för de lagstadda ensamrättsaktörerna är att verkställa penningsspel på ett sådant sätt att deltagarnas rättsskydd garanteras, oegentligheter och brott förhindras samt sociala problem och hälsoproblem till följd av spelandet minskas. Penningsspelssammanslutningarna ska i sin verksamhet beakta det särskilda kravet på ansvarsfullhet som framgår av lagstiftningen. Mer information om penningsspelssammanslutningarnas ansvarsprogram finns i kapitel sju.

2.3.2 Från penningsspelstillstånd till förordningar

Tidigare fattade statsrådets allmänna sammanträde beslut om penningsspelstillstånd för anordnande av penningsspel som beviljades för fem år. Från början av år 2012 har föreskrifterna om anordnande av penningsspel utfärdats genom förordning av statsrådet.

Enligt 13 c § i lotterilagen föreskrivs genom förordning av statsrådet hur stor andel av avkastningen av spelavgifterna vid anordnandet av penningsspel som ska betalas till spelarna som vinst, hur vinsterna ska avrundas och hur uttagna vinster ska fördelas. Därtill föreskrivs genom förordning om de olika typerna av och maximiantalet penningautomater och kasinospel på spelplatser, i särskilda spelsalar och i kasinon, maximiantalet särskilda spelsalar samt antalet kasinon, var de är belägna och deras öppettider.

2.4 Spelregler för penningsspel

Från början av år 2012 har spelreglerna för penningsspel utfärdats genom förordning av inrikesministeriet. Spelreglerna ska innehålla bestämmelser om vinstfördelningen och återbetalningen av spelinsatser samt de största tillåtna spelinsatserna och spelvinster i penningautomater och kasinospel.

Reglerna för penninglotterier samt tippnings-, vadhållnings- och totospel ska dessutom innehålla bestämmelser om lottningen. Spelreglerna kan innehålla även andra sådana bestämmelser om speltempot eller andra liknande egenskaper hos vissa kategorier av spel, vissa typer av spel eller vissa enskilda spel som behövs för att minska de spelproblem som spelen är förenade med eller för att spelen ska skilja sig från varandra i tillräckligt hög grad.

För att ett penningsspelssystem som är baserat på ensamrätter ska kunna fungera är det nödvändigt att ensamrättsaktörerna inte konkurrerar med varandra i likartade spelformer. Därför får spel som anordnas av parallella aktörer med ensamrätt inte vara överlappande och de måste klart kunna urskiljas från varandra. Den viktigaste föreskriften i fråga om spelreglerna är 13 c § 1 momentet i lotterilagen enligt vilket de penningsspel som anordnas av penningsspelssammanslutningarna ska skilja sig från varandra i tillräckligt hög grad.

2.5 Delegationen för penningsspelsärenden

Delegationen för penningsspelsärenden tillsattes i samband med inrikesministeriet genom en ändring av lotterilagen år 2012. Delegationens uppgift är att säkerställa att det allmänna samordnar sin styrning av de tre penningsspelssammanslutningarna.

Som delegationens ordförande fungerar inrikesministeriets kanslichef och medlemmarna representerar de myndigheterna som medverkar i penningsspelspolitiken eller dess genomförande samt de olika riksdagspartierna. För att sköta dessa uppgifter kan delegationen ta initiativ, lägga fram förslag och ge rekommendationer samt ordna olika evenemang.

Delegationens roll i styrningen av penningsspelssammanslutningarna är baserad på 42 a § i lotterilagen. Statsrådet har utfärdat en förordning om delegationens närmare uppgifter och sammansättning. Förordningen trädde i kraft 1.6.2012 (244/2012).

Delegationens uppgift är att följa och utvärdera förändringarna i och utvecklingen av penningsspelbranschens omvärld och Europeiska unionens penningsspelspolitik. Den främjar och stärker myndighetssamarbetet i penningsspelsärenden, följer upp författningsberedningen i anslutning till penningsspelspolitiken samt följer upp tillsynen över anordnandet av penningsspel. I frågor som gäller penningsspelspolitiken fungerar delegationen som informationskanal för myndigheterna, riksdagspartierna och representanterna för de allmännyttiga organisationer som är mottagare av penningsspelssavkastning.

2.6 Evaluering av penningsspel

Myndigheternas skyldighet i Finland att utvärdera risker för spelproblem hänger samman med lotterilagens och hela penningsspelspolitiken mål att så effektivt som möjligt förebygga problem som orsakas av penningsspel. I regeringens proposition som ledde till ändringen av lotterilagen konstateras att när spelregler utfärdas bör det med hjälp av ett adekvat evalueringssystem bedömas om ett penningsspel är förknippat med risker för problem. Vidare konstateras att bedömningen bör basera sig på ett utvärderingssystem som har tagits fram

tillsammans med social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och med oberoende forskare.

2.6.1 Arbetsgrupp tillsattes för utvärderingssystemet

Inrikesministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet tillsatte genom ett gemensamt beslut 2.3.2011 en arbetsgrupp med uppgift att ta fram ett system för utvärdering av problem i samband med penningspel. Som arbetsgruppens mål ställdes ett så effektivt förebyggande av spelrelaterade problem som möjligt.

Arbetsgruppens uppgift var att utreda olika metoder för utvärdering av risker med enskilda spelprodukter samt att definiera sådana egenskaper hos spelprodukterna som är förknippade med en särskild risk för spelproblem. Dessutom fick gruppen i uppdrag att lägga fram ett förslag till ett system för utvärdering av särskilda spelproblem i samband med penningspel. Förslaget skulle innehålla ett förslag till förfarande för utvärdering av problem förknippade med penningspel vid utfärdandet av spelregler samt vid uppföljning och bedömning av skadliga verkningar av att spel anordnas.


Som resultat av sitt arbete överlämnade arbetsgruppen 20.3.2012 sin slutrapport till kanslicheferna för inrikesministeriet respektive social- och hälsovårdsministeriet. Enligt arbetsgruppens förslag ska man i samband med utfärdandet av förordningen om spelregler – även för existerande spel – utvärdera speltempo, utbudet av spel och spelinsatser, spelets belöningsgrad, utbudet av spelprodukter samt ytterligare lockelser förknippade med spelet.

2.6.2 Förslag till utvärderingsförfarande för penningspel

I rapporten ingår ett förslag till utvärderingsförfarande vid bedömning av skadligheten hos penningspel. Arbetsgruppen föreslår att en utvärderingsarbetsgrupp bestående av sakkunniga i penningspelsärenden tillsätts för en bestämd tid för utvärdering av problem i samband med penningspel.

Enligt arbetsgruppens förslag kan initiativet till en ny förordning om spelregler eller till ändring av gällande förordning läggas fram av inrikesministeriet som utfärdar reglerna för penningspel eller av en annan myndighet eller en penningspelssammanslutning. Enligt arbetsgruppens förslag startar inrikesministeriet utvärderingsprocessen genom att sända in utkastet till spelregler för ett nytt spel jämte bakgrundsmaterial till utvärderingsarbetsgruppen. Inrikesministeriet kan också vid behov begära en ny utvärdering av utvärderingsarbetsgruppen för att utreda om det föreligger skäl att ändra förordningen om spelregler.

Därefter väljer utvärderingsarbetsgruppen en metod och genomför en utvärdering av skadligheten. På basis av utvärderingen av spelrelaterade problem avger arbetsgruppen sitt utlåtande till inrikesministeriet om spelets skadlighet, klassificering och föreslagna åtgärder för minimering av riskerna. Efter att ha mottagit utlåtandet fortsätter inrikesministeriet med beredningen av förordningen i enlighet med lagstiftningsprocessen.

Planeringsarbetet för verkställandet av en utvärderingsprocess enligt arbetsgruppens förslag pågår som bäst på social- och hälsovårdsministeriet. Om processen realiserar enligt förslaget är utvärderingen myndighetsarbete som till sin karaktär hänför sig till förebyggandet av problem i samband med penningspel och som framhåller anlitandet av sakkunskap i inrikesministeriets lagberedning. 

3

HURUDAN ÄR DEN INTERNATIONELLA OMVÄRLDEN FÖR PENNINGSPEL?

- Det finländska ensamrättssystemet fungerar inom Europeiska unionen där penningspelsbranschen inte är harmoniserad. Därför har Europeiska unionens domstol med sina förhandsavgöranden på ett viktigt sätt format penningspelsbranschen inom EU-området. Bland annat har förebyggandet av spelrelaterade problem framhållits till följd av domstolens avgöranden.
- Europeiska kommissionen har våren 2011 startat ett omfattande offentligt samråd om elektroniska penningspel eller onlinespel på den inre marknaden.
- I oktober 2011 avgav Europaparlamentet en rapport om hasardspel online på den inre marknaden. I denna så kallade Creutzmann-rapport stöder Europaparlamentet begränsande insatser i fråga om hasardspel online för begränsning av verksamheten för spelbolag som fungerar utan spellicens.



Penningspelssammanslutningar som hör till det finländska ensamrättssystemet får inte tillhandahålla sina spel utomlands, men många andra spelbolag bedriver en mycket internationell verksamhet. Det är vanligt att penningspel tillhandahålls via internet och en del av de finländska spelarna besöker därför även utländska spelbolags webbplatser.

Det finns inga tillgängliga uppgifter om den exakta summan av pengar som spelas från Finland till andra länder, och bedömningarna om beloppen varierar i hög grad. Enligt bedömningarna är andelen euron som spelas utomlands några procentenheter av den totala volymen av penningspel i Finland. Närmare uppgifter ges i kapitel fem. Enligt den senaste befolkningsenkäten verkar cirka 1–2 procent av spelarna vara intresserade av nätspel. Detta behandlas närmare i kapitel sex som presenterar omfattningen av spelandet.

3.1 Begränsning av penningspelande

I många länder anser man att spelbolagen inte har någon direkt förpliktelse att begränsa de problem som deras spel kan ge upphov till. I praktiken kan spelproblem dock förvärras av aggressiv marknadsföring och spel som medför stark lockelse.

Inom Europeiska unionens område får spel inte marknadsföras till konsumenter i de länder där myndigheterna inte gett tillstånd till detta. Till exempel är det förbjudet enligt lotterilagen för utländska spelbolag att marknadsföra sina spel i Finland. Närmare uppgifter om detta finns i kapitel fyra som behandlar tillsynen.

En del europeiska länder, t.ex. Norge och Estland, har beslutat att begränsa sina medborgares spelande på de utländska spelbolagens webbplatser. Till exempel i Norge har man haft varierande erfarenheter av hur nättillämpningar som begränsar spel via internet i praktiken har fungerat. Också i Finland innehåller regeringsprogrammet ett mål om att ensamrättssystemet utvecklas genom begränsningar av möjligheterna att spela utomlands.

3.2 Begränsning av penningspelande inom Europeiska unionen

Inom Europeiska unionen har penningspelsbranschen inte harmoniserats. Därför har Europeiska unionens domstols förhandsavgöranden skapat en viktig juridisk ram för penningspelsbranschen.

Enligt vedertagen rättspraxis vid Europeiska unionens domstol i fråga om penningspel kan begränsningar i utbudet av tjänster (eller etableringsrätten eller den fria rörligheten för varor) på vissa villkor vara motiverade. Detta framgår bland annat av det så kallade Gambelli-beslutet av Europeiska unionens domstol, varom närmare uppgifter ges i bilagan Fakta om handlingar.

Begränsningarna är motiverade, om

- a) de kan motiveras med tvingande skäl av allmänintresse, såsom konsumentskydd samt förhindrande av bedrägerier och problemspelande
- b) de är ägnade att garantera uppnåendet av ett eftersträvat mål
- c) de överskrider inte det som behövs för uppnåendet av målet
- d) de tillämpas utan diskriminering.

3.2.1 Inom EU kan Finland med vissa begränsningar besluta om penningspelsärenden

Medlemsstaterna kan fritt fastställa målen för sin penningspelspolitik och vid behov i detalj definiera den eftersträlvade skyddsnivån. Medlemsstaternas behörighet att besluta om sitt nationella penningspelssystem baserar sig i stor utsträckning på subsidiaritetsprincipen, dvs. andrahands- eller närhetsprincipen. Detta innebär att EU:s beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt, i detta fall i Finland.

De begränsningar som ställs av medlemsstaterna ska dock uppfylla vissa förutsättningar som ställts i gemenskapsdomstolens rättspraxis i fråga om proportionalitet, vilket Europeiska unionens domstol fastställt till exempel i Liga Portuguesa-fallet. Begränsningarna i penningspelsverksamheten ska genuint och konsekvent syfta till de mål som ställts för dem. Dessutom ska de vara nödvändiga och stå i rätt proportion till de uppställda målen.

Medlemsstaternas myndigheter ska också effektivt kontrollera expansionen av penningspelsverksamheten, vilket också förutsätts i Europeiska unionens domstols avgörande i Ladbrokes-fallet. I praktiken innebär det tillsyn både över utbredningen av tillståndsinnehavarnas reklam och nya spel som de utvecklar.

3.2.2 Finland eftersträvar ett effektivt förebyggande av skadliga effekter

Målet för penningspelspolitiken i Finland är att så effektivt som möjligt förebygga spelproblem. Syftet med reformen av lotterilagen har varit att mer effektivt än hittills förebygga de sociala problem och hälsoproblem som penningspel orsakar. Valda metoder är bland annat reglering av marknadsföringen av penningspel samt fastställande av en allmän åldersgräns. Dessutom har man velat öka myndigheternas möjligheter att ingripa i lagstridig spelverksamhet. Andra insatser för förebyggande och minskning av problem till följd av penningspel presenteras närmare i kapitlet sju och åtta.

Enligt regeringens proposition i den andra fasen av lotterilagsreformen är det skäl att även i fortsättningen efter lagändringarna effektivisera förebyggandet av sociala problem och hälsoproblem till följd av penningspelande genom att ytterligare skärpa myndighetskontrollen. Lagändringarna i den andra fasen av lotterilagsreformen trädde i kraft år 2012. Man har ansett att ett ensamrättssystem som styrs av det allmänna är den mest effektiva och proportionerliga metoden att förebygga brott och spelproblem.

3.3 Kommissionen har utrett Finlands spelmonopol

Europeiska kommissionen har år 2006 startat tillsynsförfaranden i fråga om verkställandet av penningspel i ett flertal medlemsstater. Finland har också ingått i denna grupp av stater.

3.3.1 Kommissionens tillsynsförfarande

Kommissionens uppgift är att se till att fördragsbestämmelserna och bestämmelserna om sekundär rätt iakttas. Kommissionen kan inleda ett förfarande om överträdelse om det anses att en medlemsstat har gjort sig skyldigt till fördragsbrott.

Det slutliga avgörandet av ärendet kan fattas av unionens domstol. Före den egentliga domstolsprocessen förs en brevväxling mellan kommissionen och medlemsstaten i syfte att

klarlägga ärendet. Kommissionens första brev kallas för formell underrättelse och det andra brevet för motiverat yttrande.

I sin formella underrättelse bad kommissionen Finland att avge en redogörelse om begränsningar och förbud för andra aktörer än nationella penningsspelssmonopol i fråga om sportvadhållning. Finland har efter svar på formell underrättelse mottagit kommissionens motiverade yttrande i mars 2007.

3.4 Av kommissionen inlett offentligt hörande om onlinespel

Medlemsstater som varit ordförandeländer i Europeiska unionens råd har behandlat frågor som hänför sig till penningsspelssbranschen sedan år 2008 under det franska ordförandeskapet. Dessa frågor har varit framme i konkurrenskraftsrådets arbetsgrupp under den inre marknaden som handlägger friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsrätten.

Varje ordförandeland har utarbetat en lägesrapport om resultaten av det arbete som utförts under ordförandeskapet. Under det belgiska ordförandeskapet i juli-december 2010 beredde en arbetsgrupp inom penningsspelsssektorn för första gången ett dokument om rådets slutsatser. Efter detta började kommissionen bereda ett omfattande offentligt samråd om onlinespel.

Under det ungerska ordförandeskapet i januari-juni 2011 behandlades penningsspelssärenden ännu av rådets arbetsgrupp. En lägesrapport utarbetades om arbetets resultat. Därefter har penningsspelssärenden inte behandlats av rådet, utan ordförandeländerna har avvaktat kommissionens fortsatta åtgärder.

3.4.1 Grönboken och kommissionens andra åtgärder

Kommissionen har våren 2011 startat ett omfattande offentligt samråd om onlinespel på den inre marknaden. Samrådet inleddes med publiceringen av en så kallad grönbok om onlinespel på den inre marknaden. Dokumentet kan studeras närmare med hjälp av uppgifterna i bilagan Fakta om handlingar

Europeiska kommissionens grönböcker är dokument som syftar till att väcka diskussion inom unionen om olika specialfrågor. Vederbörande parter (organisationer och privatpersoner) uppmuntras att delta i förhandlingarna och diskussionerna utgående från de förslag som framställts. Ibland leder grönboken till att en vitbok publiceras med förslag till ändring av lagstiftningen.

Samrådet som gäller onlinespel eller penningsspel på nätet har som mål att samla uppgifter, bedöma läget och sammanställa alla intressegruppers åsikter om de mångfacetterade frågorna kring onlinespel på den inre marknaden. Kommissionens grönbok innehöll sammanlagt 51 frågor.

Utöver grönboken ämnar kommissionen höra nationella myndigheter, hålla möten med intressegrupper och anordna expertseminarier. Som fortsatt åtgärd av grönboken och på basis av slutsatserna av samrådet överväger kommissionen vilka åtgärder som behövs i det fortsatta skedet.

EU publicerade i oktober 2012 en åtgärdsplan gällande onlinespel med vilken man vill skydda konsumenterna samt bekämpa ansvarslös reklam och uppgjorda matcher i samband med sportvadhållning. I samband med tillkännagivandet har kommissionen begärt uppgifter från medlemsstaterna om den senaste utvecklingen inom penningsspelssbranschen.

3.5 Europaparlamentet framhåller medlemsstaternas rättigheter

Även Europaparlamentet har behandlat frågor som gäller penningspelsbranschen. Bland annat i oktober 2011 avgav Europaparlamentet ett betänkande om onlinespel på den inre marknaden. Betänkandet kallas Creutzmann-rapporten.

Rapporten framhåller medlemsstaternas rätt att reglera och övervaka penningspelsbranschen i enlighet med Europeiska unionens lagstiftning om den inre marknaden och enligt sina traditioner och sin kultur. Parlamentet motsätter sig unionsförfattningar som enhetligt reglerar hela penningspelsbranschen.

3.5.1 Parlamentet stöder begränsningar av onlinespel

Parlamentet anser dock att regleringsåtgärder behövs för onlinespel på grund av deras gränsöverskridande natur. Parlamentet ser att ett koordinerat europeiskt närmelsesätt vid sidan av nationell reglering på många områden skulle ge ett klart mervärde.


Parlamentet framhåller behovet av att begränsa så kallade olagliga spelbolags verksamhet i medlemsstaterna. Enligt parlamentet säkerställs genom ett lockande och lagligt tillståndsbaserat utbud att konsumenterna inte anlitar sådana operatörers tjänster som inte uppfyller de nationella tillståndskraven. Parlamentet konstaterar sig respektera medlemsstaternas rätt att tillgripa olika begränsande åtgärder för bekämpning av olagligt utbud av onlinespel.

3.5.2 Parlamentet uppmanar till ökat regleringssamarbete

Parlamentet uppmanar i sitt betänkande också att betydligt öka samarbetet mellan nationella regleringsorgan. De bör ges tillräcklig behörighet att utveckla gemensamma krav och vidta gemensamma åtgärder i fråga om onlinespel.

I praktiken riktar sig dessa åtgärder mot penningspeloperatörer eller spelbolag som bedriver sin verksamhet utan nationell koncession.

3.5.3 Parlamentet hyser oro över bedrägerier vid vadhållningsspel samt penningtvätt

Dessutom fäster parlamentet i sitt betänkande uppmärksamhet vid relationen mellan penningspel och sport samt behovet av att garantera idrottens integritet. Enligt parlamentet bör detta eftersträvas genom ingripande bland annat i vadhållningsbedrägerier och penningtvätt som sker via vadslagning om idrott. 

4

TILLSYN ÖVER PENNING- SPELSVERKSAMHETEN

- Regleringen av penningsspelets verksamheten förutsätter en effektiv tillsyn.
- I och med ändringarna i lotterilagen år 2010 övergick tillsynen över penningsspelets verksamheten från inrikesministeriet till Polisstyrelsen.
- Polisstyrelsen svarar för den riksomfattande tillsynen över anordnandet av lotterier samt för statistikföringen av lotteriverksamheten (exkl. Åland).
- Då meningsskiljaktigheter som gäller vinstbetalningen råder mellan spelaren och en penningsspelssammanslutning kan en rekommendation till avgörande begäras av Polisstyrelsen, vilket numera även gäller RAY:s penningsspel.
- År 2010 kompletterades lotterilagen med nya föreskrifter om marknadsföring. Polisstyrelsen har behörighet att förbjuda anordnande och marknadsföring av penningsspel. Penningsspelssammanslutningar är skyldiga att årligen lämna inrikesministeriet och Polisstyrelsen en redogörelse om marknadsföringen av penningsspel.
- I fråga om penningsspelssammanslutningar övervakar Polisstyrelsen iakttagandet av föreskrifterna i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

4.1 Allmänt om tillsynen över penningsspelssammanslutningarna

Tillförlitligheten av anordnandet av lotterier förutsätter en effektiv tillsynsorganisation med tillräckliga fullmakter. Myndighetstillsynen är nödvändig även med tanke på de eventuella negativa konsekvenser som spelandet orsakar samhället. Anordnandet av penningsspel utgör särskild ekonomisk verksamhet som utan tillsyn kan ha skadliga effekter för samhället.

Samhällsgrunderna tillsynen över anordnandet av lotterier har att göra med strävan att minska sociala olägenheter, men också med rättssäkerhet och brottsbekämpning. Dessutom är syftet att garantera rättigheterna för dem som deltar i lotterier och att skydda konsumenterna särskilt mot problem som orsakas av överdrivet spelande.

Föreskrifterna om penningsspelssammanslutning och tillsynen över anordnandet av samtliga lotterier ingår i kapitlen 3 och 8 i lotterilagen. Enligt lotterilagen övervakas anordnandet av lotterier för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, förhindra oegentligheter och brott samt minska de sociala problem och hälsoproblem som lotterier medför. Regleringen enligt lotterilagen sträcker sig över lotterier som anordnas inom landets gränser.

Med stöd av självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör lotterilagstiftningen på Åland till landskapets lagstiftningsbehörighet. Om penningsspelssammanslutningen på Åland föreskrivs i landskapets lotterilag (Landskapslag om lotterier 1966:10). Penningautomatverksamheten, anordnandet av kasinospel och vadhållningsverksamheten har med ensamrätt tilldelats en förening vid namn Ålands Penningautomatförening PAF.

4.2 Tillsynsorganisationen för penningsspelssammanslutningarna

I Finland övervakar ett flertal ministerier och andra instanser aktörerna inom ensamrätts-systemet för penningsspel. Tillsynen är inriktad både på verksamhet och ekonomi, användning av avkastningen, verksamhetens laglighet och eventuella olägenheter som verksamheten orsakar. Statens olika tillsynsorganisationers verksamhet presenteras i korthet också i kapitel ett. I detta kapitel ges närmare information om styrningen och egenkontrollen av penningsspelssammanslutningarna samt om Polisstyrelsens roll som tillsynsmyndighet.

4.2.1 Styrningen av penningsspelssammanslutningarna

Ägarstyrning och statens representanter i penningsspelssammanslutningarnas organ utgör en del av tillsynen över penningsspelssammanslutningarna. Penningsspel anordnas med ensamrätt av tre penningsspelssammanslutningar för anskaffning av medel för allmännyttiga ändamål. Dessa penningsspelssammanslutningar är Veikkaus Ab, Penningautomatföreningen (RAY) och Fintoto Ab.

Veikkaus är ett aktiebolag som helt och hållet ägs av staten och vars ägarstyrning ankommer på undervisnings- och kulturministeriet. RAY är en offentligrättslig förening vars styrelse består av sju ledamöter som väljs av statsrådet och sju ledamöter som väljs av föreningsmötet. Av Fintotos åtta styrelsemedlemmar är tre utnämnda av staten.

4.2.2 Övervakning som utförs av penningsspelssammanslutningarna

I början av 2010 infördes i lotterilagen en föreskrift om en nedre åldersgräns på 18 år för penningsspel. Penningsspelssammanslutningar, deras ombud eller näringsidkare och sammanslutningar som upplåter ett utrymme för tillhandahållande av penningautomater får inte låta

personer under 18 år spela penningspel (lotterilagen 14 a §). Mer om kontrollering av att åldersgränsen iakttas samt omfattningen av kontrollen finns i kapitlen sex och sju.

Penningspelssammanslutningar övervakar att deras ombud fungerar på ett tillbörligt sätt och enligt de ansvarighetsprinciper som föranleds av ensamrätten. Penningspelssammanslutningar utfärdar anvisningar till sina ombud bland annat om övervakningen av att åldersgränsen iakttas samt i ärenden som gäller marknadsföring och olika kampanjer.

Lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism innehåller föreskrifter som förpliktar penningspelssammanslutningarna. Enligt lagen har penningspelssammanslutningar bl.a. skyldighet till kundkontroll och riskbaserad bedömning. Penningspelssammanslutningarna är också enligt nämnda lag anmälningspliktiga i fråga om tvivelaktiga affärstransaktioner till Centralen för utredning av penningtvätt.

4.3 Polisstyrelsens lotteriförvaltning

Polisstyrelsen är en organisation som fungerar under inrikesministeriets förvaltningsområde. Polisstyrelsen är en självständig tillsynsmyndighet i frågor som gäller penningspel. Tidigare svarade inrikesministeriet för tillsynen över penningspelsverksamheten, men lotterilagsreformen år 2010 innebar att en ny tillsynsmyndighet utnämndes. Inrikesministeriets roll i penningspelsverksamheten är att svara för beredningen av riktlinjerna för och styrningen av penningspelspolitiken samt för lagberedningen i samband med dessa.

Polisstyrelsen svarar för den riksomfattande tillsynen över anordnandet av lotterier samt för statistikföringen av lotteriverksamheten. För dessa uppgifter har Polisstyrelsen ett ansvarsområde för lotteriförvaltning med säte i Riihimäki. Polisstyrelsen kan utfärda utlåtanden och anvisningar om anordnandet av lotterier och tillsynen över dem. Dessutom hör det till Polisstyrelsens uppgifter att ge råd, anvisningar, information och utbildning på området. Lotteriförvaltningen svarar för tillsynen över och styrningen av penningspelsverksamheten, men till dess uppgifter hör också den riksomfattande tillsynen samt styrningen och statistikföringen av andra lotterier och penninginsamlingar. Vidare handhar lotteriförvaltningen uppgifter som tilldelats den genom lagen om förströelseanordningar. Polisstyrelsens lotteriförvaltning fungerar också som tillståndsmyndighet i tillståndsärenden varom föreskrivs i lotterilagen och lagen om penninginsamlingar (255/2006). Lotteriförvaltningen beviljar tillstånd till varulotterier, gissningstävlingar och penninginsamlingar som anordnas inom ett större område än distriktet för en polisinsättning samt fungerar som tillståndsmyndighet för bingotillstånd.

I fråga om lotteriärenden är polisstyrelsen inte enbart den styrande myndigheten, utan har också till uppgift att övervaka lotteriernas lagenlighet. Tillsynen riktar sig både till lagligen anordnad och olaglig penningspelsverksamhet. Polisstyrelsen övervakar anordnandet av olika lotterier bland annat genom att begära utlåtanden och redogörelser av dem som anordnar lotteri, genom att avge utlåtanden till dem som anordnar lotterier samt till andra instanser och genom att lämna en begäran om polisutredning vid misstänkta brott. Ett viktigt sätt att övervaka lagligen av anordnade penningspel är datateknisk övervakning.

En väsentlig del av tillsynen över penningspelsverksamheten är ett omfattande internationellt och inhemskt samarbete mellan intressenter och myndigheter. Det internationella samarbetet består bland annat av Nordiskt samarbete (t.ex. lotteritillsynsmyndigheternas direktörmöten, Nordic Benchmarking-projektet, möten mellan juridiska och tekniska ex-

perter), GREF (Gaming Regulators European Forum), IAGR (International Association for Gambling Regulators), EU (rådets arbetsgrupp som behandlar penningsspelsärenden samt expertuppgifterna i samband med kommissionens arbete) och FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering).

Lotteriförvaltningen och penningsspelssammanslutningarna sammanträder regelbundet varje månad. Lotteriförvaltningen sammanträder varje månad också med inrikesministeriets polisavdelning bland annat i ärenden som gäller penningsspel. Lotteriförvaltningen bedriver ett nära samarbete med de officiella övervakarna som Polisstyrelsen utnämnt för penningsspelssamheten. Lotteriförvaltningen samarbetar i tillsynsfrågor också med andra myndigheter, bland annat SHM, THL, Konsumentverket, Finansinspektionen och Konkursverket.

4.3.1 Officiella övervakare

Efter lagändringen som trädde i kraft i början av år 2010 förordnas de officiella övervakarna för penningsspelssamheten av Polisstyrelsen i stället för inrikesministeriet. De officiella övervakarna utför sin uppgift under tjänsteansvar. Deras uppgift är att övervaka att de spelregler som utfärdats genom inrikesministeriets förordning iakttas vid anordnandet av penningsspel.

De officiella övervakarna fastställer för varje spelomgång resultatet och vinsternas antal eller belopp i tippnings-, vadhållnings- och totospel. I penninglotterier övervakar de officiella övervakarna blandningen av lotterna och dragningen samt fastställer resultatet av dragningen. Dessutom har en officiell övervakare, polisen och ett av Polisstyrelsen fastställt kontrollorgan rätt att kontrollera att godkända räkneverk för kontroll av penningrörelsen används i penningautomater. År 2012 har 10 officiella övervakare förordnats för Veikkaus Oy:s penningsspelssamhet, 34 officiella övervakare för Fintoto Oy:s totospelssamhet på travbanorna och en officiell övervakare för ridtävlingar samt två officiella övervakare för RAY:s spelkasinooverksamhet.

4.3.2 Rekommendationer till avgöranden samt utlåtanden

Från början av år 2010 har man kunnat begära en rekommendation till avgörande av Polisstyrelsen i stället för inrikesministeriet när meningsskiljaktigheter som gäller vinstbetalningen råder mellan en penningsspelssammanslutning och en spelare. Förfarandet med en rekommendation till avgörande enligt 48 § i lotterilagen utgör en del av tillsynen över penningsspelssamheten. En spelare kan skriftligen begära en rekommendation till avgörande av Polisstyrelsen då meningsskiljaktigheter som gäller vinstbetalningen råder mellan en spelare och en penningsspelssammanslutning som anordnar penningsspel. År 2012 utvidgades förfarandet med rekommendation till avgörande att även gälla penningsspel som anordnas av Penningautomatföreningen. Rekommendationen till avgörande är avgiftsfri för spelaren.

År 2009 begärdes 56 rekommendationer till avgörande av Inrikesministeriet. Av Polisstyrelsen begärdes år 2010 totalt 47 och år 2011 totalt 54 rekommendationer till avgörande. Före slutet av år 2012 har 65 rekommendationer till avgörande begärts. I en del av fallen avges utlåtande: I meningsskiljaktigheter mellan en penningsspelssammanslutning och en spelare som inte gäller vinstbetalningen ges ett utlåtande i stället för rekommendation till

avgörande. Förfarandet är detsamma när det gäller rekommendationer till avgörande som anländer för sent och är föråldrade (över 21 dagar).

Enligt lotterilagen kan Polisstyrelsen utfärda utlåtanden och anvisningar om anordnandet av lotterier och om tillsynen över denna verksamhet. Utlåtanden av Polisstyrelsen begärs närmast av enskilda medborgare, sammanslutningar och myndigheter varav största delen är myndigheter som beviljar sådana tillstånd som avses i lotterilagen och lagen om penninginsamlingar. Årligen avges omkring 100 utlåtanden.

Polisstyrelsen kan i sitt utlåtande framföra sin uppfattning om lagens innehåll samt utfärda anvisningar till olika aktörer och tillståndsmyndigheter. Därtill svarar Polisstyrelsen dagligen på ett stort antal förfrågningar som framförs per telefon och e-post av myndigheter och medborgare och som gäller lotteri- och penninginsamlingsfrågor.

4.3.3 Datateknisk övervakning

■ Allmänt

Ett av de viktigaste sätten för myndigheterna att övervaka lagligen anordnade penningspel är datateknisk övervakning. Enligt lotterilagen ska vid tillsynen över anordnandet av penningspel vid behov användas elektroniska övervakningssystem. Det datatekniska övervakningssystemet möjliggör till exempel övervakningen av lotterier i realtid, men största delen av den datatekniska övervakningen inriktas på retroaktiv kontroll. Systemet för datateknisk övervakning gör det möjligt för myndigheten att i störningssituationer eller vid misstänkta oegentligheter granska funktionen av elektroniska spelsystem. Därtill ger det datatekniska övervakningssystemet information för bedömning av sociala olägenheter och penningtransaktioner och möjliggör leverering av olika rapporter direkt till tillsynsmyndigheten.

■ Veikkaus Ab

I fråga om Veikkaus Ab:s spelverksamhet har det datatekniska övervakningssystemet varit i dagligt bruk sedan år 1989. Därefter har övervakningssystemet förnyats enligt förslaget från en utvecklingsgrupp som tillsattes år 2003 och i takt med att nya spel tagits i bruk av Veikkaus Ab. Därtill har gränssnittet för övervakningssystemet genomgått en omfattande modernisering under åren 2010–2011.

■ Penningautomatföreningen (RAY)

I Finland har RAY ensamrätten att tillhandahålla penningautomater för användning, anordna kasinospel och bedriva kasinoverksamhet. RAY:s Casino Helsinki är för närvarande Finlands enda kasino. Penningautomat- och kasinospel tillhandahålls för användning i samarbetspartners lokaler och i RAY:s egna spelsalar. RAY inledde tillhandahållandet av penningspel online (s.k. internetspel) i november 2010.

Polisstyrelsen har genom ett beslut 8.2.2010 tillsatt arbetsgrupper för utvecklande av tillsynen över Penningautomatföreningen och kasinoverksamheten vid Casino Helsinki samt för utvecklande av tillsynen över Penningautomatföreningens onlinespel. Polisstyrelsen har genom samma beslut tillsatt en styrgrupp för ledning av och tillsyn över arbetsgruppernas arbete.

■ Fintoto Ab

På travbanorna övervakas totopspelen i realtid. De officiella övervakarna som förordnats av Polisstyrelsen ska övervaka att de fastställda spelreglerna iakttas vid anordnandet av penningspel. Övervakarna fastställer för varje spelomgång resultaten av totopspelen och vinstbeloppet.

Polisstyrelsen har 28.10.2010 tillsatt en arbetsgrupp för utvecklande av den datatekniska övervakningen av Fintoto Ab. Arbetsgruppens uppgift är att utarbeta en tillsynsplan och kravdefinitioner för det datatekniska genomförandet av tillsynen över Fintoto Ab:s spel samt att utveckla och genomföra ett tillsynssystem enligt kravdefinitionerna.

4.3.4 Tillsyn över marknadsföringen

I lotterilagen infördes nya bestämmelser om marknadsföring som trädde i kraft 1.10.2010 och som definierar begreppet marknadsföring av penningspel, kvalitativa förutsättningar för tillåten marknadsföring samt förbjuden marknadsföring av penningspel. Enligt lotterilagen får en penningspelssammanslutning som avses i lotterilagen marknadsföra penningspelen och penningspelssammanslutningen, om marknadsföringen inte främjar spelande som orsakar sociala problem och hälsoproblem och om efterfrågan på penningspel genom marknadsföringen styrs in på sådan penningspelsverksamhet som bedrivs enligt lagen. Marknadsföringen får inte riktas till minderåriga. I marknadsföringen får inte rikligt spelande framställas på ett positivt sätt och inte heller det att någon låter bli att spela eller spelar måttligt framställas på ett negativt sätt.

Om ett penningspel i samband med fastställandet av spelreglerna har konstaterats vara förenat med en särskild risk för spelproblem, får spelet inte marknadsföras på andra ställen än de särskilda spelsalar, kasinon och travbanor där spelet eller försäljningsställena för spelet finns. Spelarna får dock i fråga om ett sådant spel ges information om spelobjekt, spelplatser, spelvillkor, spelavgifter, sannolikheten att vinna och vinster.

Genom lagändringen år 2010 tilldelades Polisstyrelsen, som enligt 42 § i lotterilagen ansvarar för den riksomfattande tillsynen över anordnandet av lotterier, behörighet att meddela förbud mot anordnande eller marknadsföring av penningspel. Om en penningspelssammanslutning bedriver marknadsföring som strider mot lotterilagen kan Polisstyrelsen förbjuda marknadsföringen av penningspel. Förbudet kan riktas mot den som anordnar penningspelet samt mot näringsidkare eller sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar och deltagaravgifter i anslutning till penningspel, upplåter ett utrymme för tillhandahållande av penningautomater eller marknadsför penningspel. Polisstyrelsen får förena ett förbud mot marknadsföring med vite.

Polisstyrelsen har till uppgift att övervaka att marknadsföringen av penningspel sker med iakttagande av lotterilagen samt enligt bestämmelserna i konsumentskyddslagen. I samband med ändringen av lotterilagen år 2010 infördes i lagen även en förpliktelse för penningspelbolag att årligen avge inrikesministeriet och Polisstyrelsen en redogörelse över marknadsföringen av penningspel.

4.3.5 Olaglig penningspelsverksamhet

I samband med ändringen av lotterilagen som trädde i kraft i början av år 2010 infördes i lagen även möjlighet för Polisstyrelsen att förbjuda anordnande och marknadsföring av penningspel. Polisstyrelsen har möjlighet att förena förbudet med vite. Före lagändringen fun-

gerade inrikesministeriet som tillsynsmyndighet och hade inte rätt att förbjuda eller avbryta penningspel som anordnats utan tillstånd eller i strid mot tillstånd.

Tillsynen över olaglig penningspelsverksamhet innefattar ingripande på myndighetens initiativ i lagstridig verksamhet och marknadsföring samt handläggning av initiativ som tagits utanför förvaltningen. Penningspelsverksamhet som anordnas av någon annan än en lagstadgad innehavare av ensamrätt är förbjuden och straffbar enligt strafflagen. Polisstyrelsen kan begära utlåtande av den som anordnat penningspel eller framställa en begäran om polisutredning för utredande av om den som anordnat penningspel eller en annan instans som till exempel främjat sådan verksamhet, eventuellt ska dömas för brott.

Vid domstolar har under de senaste åren behandlats rättsfall som gällt lotteribrott. Kouvola hovrätt avgav 9.12.2010 en dom i ett ärende (diarienummer R 10/273) som gällde främjande av lotteri som anordnats utan penningspelstillstånd. Hovrätten konstaterade att främjandet av lotteri som anordnats utan sådant penningspelstillstånd som gäller i Finland genom att sådant reklammaterial hade publicerats som direkt eller indirekt gör reklam för lotteriet uppfyller rekvisitet för lotteribrott.

Enligt lotterilagen kan Polisstyrelsen med vissa förutsättningar som nämns i lagen förbjuda anordnandet av lotteri och sådan marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen. Polisstyrelsen kan förena ovan nämnda förbud med vite. Vite i anslutning till förbud mot anordnande av penningspel döms ut av Polisstyrelsen. Vite i anslutning till förbud mot verkställande av marknadsföring av penningspel döms ut av marknadsdomstolen på ansökan av Polisstyrelsen.

År 2009 framställde inrikesministeriet begäran om polisutredning i fem fall. Polisstyrelsen framställde år 2010 fyra och år 2011 tre gånger begäran om polisutredning. Begärandena om polisutredning gällde penninginsamlingsbrott och lotteribrott.

4.3.6 Marknadsföringslotterier

Till följd av ändringen som gjordes år 2011 i konsumentskyddslagen är marknadsföringslotterier med krav på motprestation på vissa villkor tillåtna. Konsumentskyddslagen (38/1978) ändrades genom att 14 § i 2 kapitlet upphävdes vilket ledde till att marknadsföringslotterier – där kravet på motprestation endast gäller köp av nytthet eller lämnande av köperbudande – i regel är tillåtna. Detta ledde till att helt nya slag av marknadsföringslotterier introducerades på marknaden under år 2011 där det typiska draget var s.k. förhandsutlottade vinster. Dessa hade ofta en huvudvinst med exceptionellt högt värde, och sannolikheten för vinst var ytterst liten. I denna nya typ av marknadsföringslotterier lämnades vinsten med stor sannolikhet outdelad.

Marknadsföringslotterier hör inte till lotterilagens tillämpningsområde, men i själva verket har denna nya typ av marknadsföringslotterier stor likhet med penninglotterier. Konsumentombudsmannen har tagit ställning till godtagbarheten av sådana lotterier och konstaterat dem strida mot konsumentskyddslagen (Konsumentombudsmannens brev 14.3.2012 KUV/6183/41/2011). Syftet med godtagbara marknadsföringslotterier ska vara att genuint främja försäljningen av en viss vara eller tjänst, inte att skaffa medel genom att utnyttja lotterier. Polisstyrelsen får kontinuerligt överväga gränsdragningen mellan marknadsföringslotterier och sådana lotterier som hör till lotterilagens tillämpningsområde.

4.3.7 Penningspelssystemet och penningtvätt


Penningspel utgör en del av den ekonomiska verksamheten och därmed också ett område som kan utnyttjas för penningtvätt. Lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) eller den s.k. penningtvättlagen, gäller samtliga tre penningspelssammanslutningar som fungerar i Finland samt näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar anmälningar om deltagande och avgifter för deltagande i penningspel. Ovan nämnda aktörer är enligt lagen under vissa förutsättningar skyldiga att identifiera sina kunder, följa upp tvivelaktiga affärstransaktioner samt göra anmälningar om tvivelaktiga affärstransaktioner till Centralen för utredning av penningtvätt.

■ FATF

Aktionsgruppen mot penningtvätt FATF (Financial Action Task Force) är ett mellanstatligt organ som fastställer standarder och utvecklar förfaranden för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terroraktiviteter. FATF har ursprungligen år 1990 antagit 40 rekommendationer för förhindrande av att finansieringssystem missbrukas för tvätt av pengar som härstammar från narkotikahandel. Under årens lopp har rekommendationerna justerats i takt med förändringarna inom penningtvättbrottsligheten.

Den senaste utvecklingen på området är de nya standarderna som utfärdades i februari 2012. FATF:s standarder används i över 180 länder. Finland är medlem i FATF. FATF genomför undersökningar i länderna för säkerställande av tillräckliga nationella åtgärder för att förhindra penningtvätt och terrorism.

■ Penningtvätdirektivet

EU:s reglering av penningtvätt och terrorism baserar sig i stor utsträckning på de internationella normer som fastställts av FATF. För närvarande gäller direktiv 2005/60/EG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, som är det s.k. tredje penningtvätdirektivet. Det fjärde penningtvätdirektivet är under beredning. 

5

HUR MYCKET PENGAR RÖR SIG I SPELEN?

- Spelkonsumtionen beskrivs bäst av bruttoavkastningen av spelen eller speltäckningen, som är skillnaden mellan spelförsäljning och spelarnas vinster. År 2011 var siffran totalt 1 620,7 miljoner euro.
- Spelförsäljningen beskriver alla summor som rör sig i försäljningen av spel, av vilka en andel lika stor som återbetalningsprocenten i varje spel återkommer till spelaren för att eventuellt spelas på nytt. De finländska penningospelssammanslutningarnas spelförsäljning i Finland var år 2011 över tio miljarder euro, varav över åtta miljarder återbetalades till spelarna som vinster.
- I genomsnitt använde varje finländare i åldern 18 år eller äldre 376,4 euro till penningspel år 2011.
- Spelbolagens avkastning har ökat under åren 2009–2011 som utgör observationsperioden för denna årsbok. Penningautomatföreningen (RAY) har den procentuellt största ökningen, men av penningspels-sammanslutningarna hade Veikkaus den största avkastningen.
- Största delen av Penningautomatföreningens tillväxt år 2011 förklaras av att det var det första hela verksamhetsåret för dess spelverksamhet på internet. År 2011 ökade spelandet av Veikkaus spel på internet med cirka 20 procent och Fintotos spel på internet med cirka 11 procent.

5.1. Försäljning av penningspel

Försäljningen av spel som anordnades av penningspelssammanslutningarna i Finland var år 2011 totalt 10 052,8 miljoner euro. Av denna summa var Penningautomatföreningens andel sammanlagt 8 061,2 miljoner euro, Veikkaus Ab:s andel 1 792,7 miljoner euro och Fintoto Ab:s andel 198,9 miljoner euro.

I fråga om spel som anordnas av Penningautomatföreningen ligger orsaken till den höga spelförsäljningen i spelautomaternas och kasinospelens spelkaraktär där återbetalningsprocenten är hög och vinsterna ofta spelas på nytt i flera omgångar. Därför blir skillnaden mellan spelförsäljning och -täckning, dvs. bruttoavkastning, ofta stor. Den verkliga spelkonsumtionen beskrivs bäst av bruttoavkastningen av spelen, som består av skillnaden mellan spelförsäljning och spelarnas vinster.

Tabell 1 | Penningspelssammanslutningarnas försäljning av penningspel åren 2009–2011 (M €)

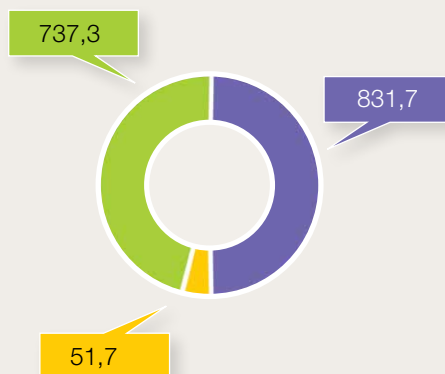
Spelsammanslutning	2011	2010	2009
Penningautomatföreningen*	8 061,2	6 924,8	6 545,9
Veikkaus Ab	1 792,7	1 689,9	1 557,6
Fintoto Ab	198,9	193,0	203,6
Sammanlagt	10 052,8	8 807,7	8 307,1

* I fråga om Penningautomatföreningen har siffrorna omvandlats så att de blivit jämförbara med siffrorna från andra penningspelssammanslutningar enligt en schablonmässig kalkylregel. Siffrorna som presenteras i tabellen används inte i Penningautomatföreningens bokslut.

Penningspelssammanslutningarnas bruttointäkter efter vinster som utbetalats till spelarna var år 2011 totalt cirka 1 620,7 miljoner euro, varav Penningautomatföreningens andel var cirka 737,3 miljoner euro, Veikkaus cirka 831,7 miljoner euro och Fintotos cirka 51,7 miljoner euro.

Figur 2 | Penningspelssammanslutningarnas bruttoavkastning, före lotteriskatt och verksamhetskostnader år 2011 (M €)

■ Veikkaus Ab
■ Fintoto Ab
■ Penningautomatföreningen RAY



5.2 Vinster som utbetalats till spelare

Beloppet av utbetalade vinster har vuxit i takt med ökat spelande. Från år 2009 till år 2010 var tillväxten totalt 6,5 procent och från år 2010 till 2011 totalt 15,8 procent.

Vinsterna som utbetalats till spelare för penningautomatföreningens spel ökade från år 2009 till år 2010 med sex procent och från år 2010 till år 2011 med 17,1 procent. Värdet av utbetalade vinster för Veikkaus spel ökade från år 2009 till år 2010 med 12,2 procent och från år 2010 till år 2011 med 8,2 procent. Värdet av vinsterna som utbetalades för Fintotos spel minskade däremot från år 2009 till år 2010 med fem procent, men ökade åter med 2,9 procent från år 2010 till år 2011.

Tabell 2 | **Vinster som utbetalats av penningspelssammanslutningar till spelare åren 2009–2011 (M €)**

Utbetalade vinster	2011	2010	2009
Penningautomatföreningen	7 323,9	6 251,9	5 896,6
Veikkaus Ab	961,0	888,0	791,1
Fintoto Ab	147,2	143,1	150,7
Sammanlagt	8 432,1	7 283	6 838,4

5.3 Penningspelskonsumtion per person

År 2011 användes sammanlagt 1 620,7 miljoner euro till penningspelssammanslutningarnas spel. I genomsnitt använde varje finländare som var 18 år eller äldre 376,4 euro till penningspel.

Veikkaus spel spelades per varje invånare i myndig ålder

- år 2009 i genomsnitt för 180,4 euro
- år 2010 i genomsnitt för 187,5 euro
- år 2011 i genomsnitt för 193,2 euro

Fintotos spel spelades per varje invånare i myndig ålder

- år 2009 i genomsnitt för 12,5 euro
- år 2010 i genomsnitt för 11,7 euro
- år 2011 i genomsnitt för 12,0 euro

Penningautomatföreningens spel spelades per varje invånare i myndig ålder

- år 2009 i genomsnitt för 152,8 euro
- år 2010 i genomsnitt för 157,3 euro
- år 2011 i genomsnitt för 171,3 euro

5.4 Penningspelandets utveckling

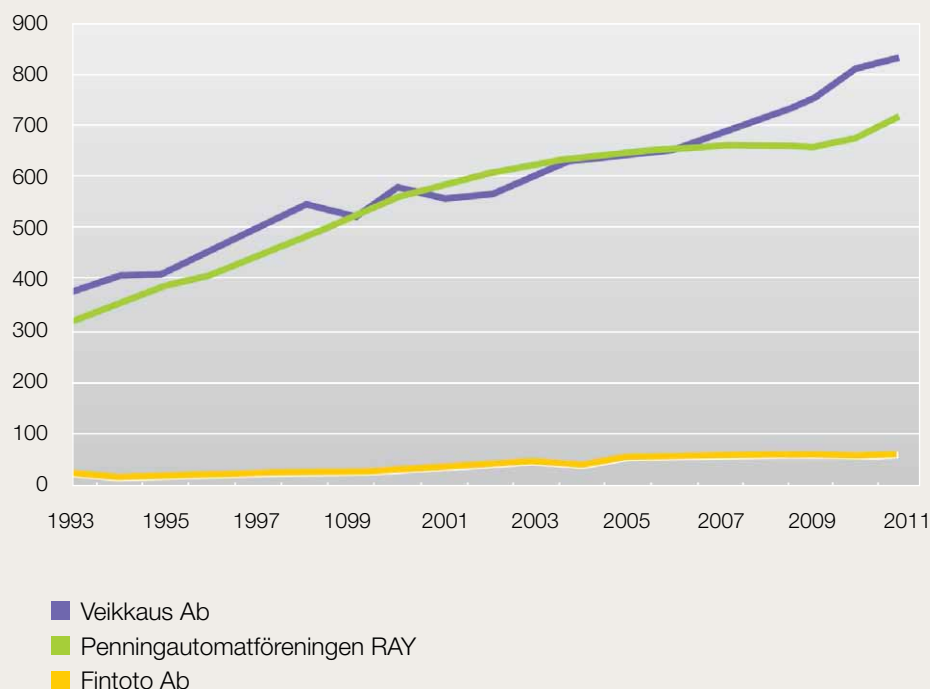
Penningspelssammanslutningarnas avkastning i Finland ökade rekordartat år 2011. Mest ökade Penningautomatföreningens avkastning. Penningspelssammanslutningarnas bruttoavkastning har från år 2009 till år 2011 ökat från cirka 1 468,6 miljoner euro till 1 620,7 miljoner euro.

Fintoto Ab:s avkastning efter vinster som utbetalats till spelarna minskade år 2010 men ökade något år 2011. Efter ändringen av lotterilagen som trädde i kraft i början av år 2012 har alla spel på hästar övergått att anordnas av Fintoto Ab. Från Veikkaus Ab övergick då spelen V75 och V5 till Fintoto Ab, som efter namnbyte anordnar spelen under namnen Toto-75 och Toto-5.

Avkastningen av penningautomatföreningens spel har ökat från cirka 649 miljoner euro år 2009 till cirka 737,3 miljoner euro år 2011. Största delen av tillväxten år 2011 förklaras av att år 2011 var det första hela verksamhetsåret för Penningautomatföreningens spelverksamhet på internet. Åldergränsen för penningspel steg till 18 år efter en ändring av lotterilagen som trädde i kraft 1.10.2010. Från 1.7.2011 har ändringen även gällt penningautomater.

Veikkaus Ab:s spelavkastning har ökat från 766,5 miljoner euro år 2009 till 831,7 miljoner euro år 2011.

Figur 3 | Penningspelssammanslutningarnas avkastning efter utbetalade vinster till spelare 1993–2011 (M €)



5.5 Spel på internet

Spelandet på internet ökar varje år. Penningautomatföreningen inledde sin spelverksamhet på internet år 2010. Tillväxten av Veikkaus Ab:s onlinespel har blivit långsammare, men spelandet på internet har trots det ökat årligen med cirka 20 procent. Spelandet av Fintoto Ab:s spel på internet ökade inte år 2010 jämfört med året innan, men ökade däremot år 2011 med cirka 11 procent.

Tabell 3 | Penningospelssammanslutningarnas spelförsäljning på internet 2009–2011 (M €)

Veikkaus Ab*	2011	2010	2009
Lotterispel (inkl. Lotto, Jokeri och Keno)	258	221	Vadhållningsspel 116,3
Spel i spelsalar	101	56	Lottospel 101,7
Idrottsspel: Vadhållning	141	132	Övriga idrottsspel 35,4
Idrottsspel: Tippningsspel	41	36	Övriga spel 104,0
Sammanlagt	541	445	Sammanlagt 357,4
	%	%	%
Tillväxt från året innan	21,2	24,9	Tillväxt från året innan 19
*Indelningen av Veikkaus spel ändrades år 2010.			
Fintoto Ab	2011	2010	2009
Toto-internetspel	93,0	83,9	83,9
	%	%	%
Tillväxt från året innan	10,8	0,0	3,5
Penningautomatföreningen	2011	2010	
	660	51	
	%	%	
Tillväxt från året innan	1 194	0,0	

5.6 Spelförsäljning per spelsammanslutning och spelkategori

I detta kapitel beskrivs hur försäljningen av olika spelformer fördelade sig år 2011 per spelsammanslutning samt förändringarna i försäljningen åren 2009–2011.

Penningautomatföreningen

De som ökade mest bland Penningautomatföreningens spelformer var spelandet på penningautomater samt på internet. Penningspelandet har minskat på restaurangbordsspel, men däremot ökat på Grand Casino i Helsingfors. Totalt ökade beloppet av pengar som användes till Penningautomatföreningens spel med cirka 1 515 miljoner euro från år 2009 till år 2011 och efter utbetalningen av vinster till spelarna var avkastningen 88 miljoner euro.

Figur 4 | Fördelningen av Penningautomatföreningens spel på basis av spelförsäljningen år 2011 (%)



Tabell 4 | Förändringar i Penningautomatföreningens försäljning per spelkategori åren 2009–2011 enligt det totala spelade beloppet (M €)

	2011	2010	2009
Penningautomater	6 499	5 966	5 684
Bordspel, exkl. kasino	216	236	267
Spelkasinoverksamhet	687	671	595
Internetspel	660	51	
Sammanlagt	8 061	6 925	6 546

Tabell 5 | Antalet Penningautomatföreningens spelautomater, kasinon och spelsalar, kundbesök och utplaceringersättningar åren 2009–2011

Penningautomater på spelplatserna*	2011	2010	2009
Placeringsplatser, st	7 682	7 973	8 314
Utplaceringersättningar, milj. euro	99,5	93,6	89,9
Penningautomater, exkl. kasino och spelsalar, st	17 163	17 070	16 981
Restaurangbordsspel			
Placeringsplatser, st	218	226	256
Utplaceringersättningar, milj. euro	2,3	2,3	2,5
Spel, exkl. kasino och spelsalar, st	258	267	304
Spelsalar			
Spelsalar, st	77	75	74
Kundbesök, 1 000 personer/år			
Spelsalar	8 089	8 189	8 550
Grand Casino Helsinki	288	291	304

* Penningautomatföreningens spel kan spelas på spelplatser som finns i företagslokaler samt i Penningautomatföreningens egna lokaler, spelsalar och på kasino. Penningautomatföreningens spel kan också spelas på internet.

Veikkaus Ab

Veikkaus spel kan spelas lokalt hos ombud och på internet. I slutet av år 2011 fanns det sammanlagt 3 282 försäljningsställen.

Gruppering av Veikkaus Ab:s spel:

- lotterispelen består av Lotto, Viking Lotto, VikingPlus; Viking Lottos Tillägsvinstklasser, Eurojackpot, Jokerspel och Keno.

Figur 5 | Fördelningen av Veikkaus Ab:s spel på basis av spelförsäljningen år 2011 (%)



- till lotterna hör Ässä-lott, Mega-Ässä-lott, Mini-Ässä-lott, Casino-lott, Luonto-lott, Onnensanat-lott, Eurolott, Keno-lott, Jokeri-lott, temalotter och julletter
- spel i spelsalar är eBingo, Syke, sportvadslagning under pågående evenemang Live-vad och nätlotter
- idrottsspel är vad- och tippningsspelen Lången, Resultatvad, Flervad, Vinnarvad, Stryktips och Flerspel

Spelandet av lotterispel ökade år 2010 med 8 procent jämfört med året innan och år 2011 med 6 procent. Försäljningen av lotter ökade år 2010 med sex procent jämfört med föregående år, men minskade med närmare 12 procent jämfört med år 2011. Av idrottsspelen har spelandet av vadhållningsspel ökat i jämn takt. Spelandet av lotterispel minskade år 2010 jämfört med året innan, men ökade åter år 2011 jämfört med föregående år.

Tabell 6 | Veikkaus Ab:s spelförsäljning per spelkategori åren 2009–2011 (M €)

	2011	2010	2009
Lotterispel	1 175,9	1 109,1	1 027,7
Lotter	125,9	142,9	134,7
Spel i spelsalar	101,0	56,7	26,6
Idrottsspel, vadhållning	273,8	267,1	248,2
Idrottsspel, tippningsspel	116,1	114,1	120,4
Sammanlagt	1 792,7	1 689,9	1 557,6

Fintoto Ab

Antalet travbanor var år 2011 totalt 43 st. År 2011 anordnades sammanlagt 607 travevenemang med totalt 730 000 åskådare. Utöver travevenemang kan Toto spelas hos ombud

och på internet. Internet-spel stimuleras av direkta TV-sändningar från travbanorna. Fintoto Ab:s omsättning består av spelintäkter för totpspel på travbanorna och hos ombuden, det växande totpspelandet på internet samt en liten mängd utländska spelintäkter.

Totospelandet på travbanor har minskat mellan åren 2009 och 2011. Omfattningen av totpspel på internet var oförändrad mellan åren 2009 och 2010, men ökade år 2011 jämfört med året innan med nästan 11 procent. 🎲


Tabell 7 | Försäljning av totpspel 2009–2011 (M €)

	2011	2010	2009
Spel på banan	19,2	19,6	22,4
Från bana till bana-spel	3,6	4,1	5,4
Toto-spelpoäng	82,9	85,2	91,8
Internet-spel	93,0	83,9	83,9
Sammanlagt	198,7	192,8	203,5

6

VAD SÄGER FORSKNINGEN OM FÖREKOMSTEN AV PENNINGSPELANDE OCH OM PROBLEMSPELANDE?

- I lotterilagen konstateras att de problem som deltagandet i lotterier vållar ska följas upp och vara föremål för forskning.
- År 2011 hade cirka 3,1 miljoner finländare i åldern 15–74 år spelat något penningspel under det senaste året.
- Män spelar mer och oftare penningspel än kvinnor och även flera olika spel, och de börjar också spela penningspel i yngre ålder än kvinnor.
- Finländarnas favoritspel är lotto- och jokerspel, automatspel och skraplotter.
- Samma år klassificerades cirka 110 000 finländare i åldern 15–74 år som problemspelare.
- Penningspel orsakade ekonomiska svårigheter, stress, ångest, depression och skuld känslor.
- Problemspelare kan ha samtidigt förekommande psykiska problem och problem med sin alkoholkonsumtion.
- Majoriteten av finländarna tror att ensamrättssystemet är ett bra sätt att begränsa spridningen av spelrelaterade problem.

 I lotterilagen konstateras att de problem som deltagandet i lotterier vållar ska följas och vara föremål för forskning. Ansvarig för uppföljningen och forskningen är social- och hälsovårdsministeriet, och penningspelssammanslutningarna ersätter de kostnader som staten åsamkas för denna verksamhet. Efter att den första Årsboken för penningspelande i Finland publicerades har forskningen i penningspel och problemspelande ökat kontinuerligt, vilket konstateras till exempel i boken Rahapelaaminen Suomessa (Penningspelande i Finland) som utkom år 2012. Uppföljningen av penningspelande samt forskning, förebyggande och behandling har etablerat sin plats vid Institutet för hälsa och välfärd (THL). Forskning bedrivs såväl ur samhällsvetenskaplig som folkhälsovetenskaplig synvinkel.

6.1 Förekomsten av penningspelande

År 2011 genomfördes på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet den tredje enkäten om finländarnas penningspel. Enkäten planerades av THL och datainsamlingen gjordes av marknads- och opinionsundersökningsföretaget Taloustutkimus Ab. I enkäten utreddes penningspelande och problemspelande bland finländare i åldern 15–74 år samt respondenternas attityder till penningspel, ensamrättssystemet och problematiskt spelande. Enkäten genomfördes i form av telefonintervjuer vilka var 4 484 till antalet (svarsprocent 39,9 %). Av dem som besvarade enkäten hade 78 procent spelat något penningspel under det senaste året: resultatet motsvarar uppskattningsvis 3,1 miljoner finländare i åldern 15–74 år. Av respondenterna uppgav 8 procent att de inte spelade alls.

6.1.1 Spelandet börjar vanligen i tonåren

Enligt enkäten Finländarnas penningspel 2011 börjar finländarna vanligen spela i tonåren. Den genomsnittliga debutåldern var cirka 17 år, trots att de yngsta spelarna hade börjat spela redan i 10–14-årsåldern. Det första spelet var vanligtvis på spelautomat. Numera är åldersgränsen också för spelautomater 18 år.

Av männen uppgav 83 procent att de spelat något penningspel, medan andelen kvinnor som spelat var 73 procent. Män spelade mest Veikkaus lotto- och jokerspel, RAY:s automatspel och Veikkaus skraplotter. Män deltog i genomsnitt i fler penningspel än kvinnor. Män började också spela penningspel i yngre ålder (cirka 15 år) än kvinnor (19 år). Majoriteten av männen spelade penningspel en gång i veckan, medan majoriteten av kvinnorna spelade en gång i månaden. Män använde i genomsnitt 18 euro till penningspel under en vecka och kvinnor i genomsnitt 8,5 euro.

Av de respondenter som hade spelat penningspel hade 21 procent också spelat på internet. På nätet spelade mest 25–34-åringar, näst mest 35–49-åringar och tredje mest 15–24-åringar. Mest spelades penningspel på Veikkaus webbplats (90 %), därefter på utländska spelbolags webbplatser (16 %) och den tredje gruppen på RAY:s webbplats (15 %). På PAF:s webbplats spelade 11 procent och på Fintotos webbplats 7 procent av respondenterna.

6.1.2 Penningspelandet har ökat något

Vid en betraktelse av spelfrekvensen upptäcktes att de flesta av dem som spelade dagligen tillhörde ålderskategorin 65 år och äldre. De som spelade flera gånger i veckan var oftast i åldern 15–24 år. I de yngre åldersgrupperna spelade den största gruppen mer sällan än en gång i månaden, medan de andra åldersgrupperna oftast spelade oftare än en gång i veckan.

Mest pengar på penningspel under en vecka använde 35–39-åringarna (i genomsnitt 17,10 euro). De som förtjänade över 2000 euro i månaden och var i arbetslivet använde mest pengar på penningspel: de förstnämnda använde 18 euro i veckan och de sistnämnda 15,23 euro i veckan. Mest pengar på penningspel användes i huvudstadsregionen (i genomsnitt 20,34 euro per vecka).

Enligt resultaten av befolkningsenkäten har den procentuella andelen av finländarnas penningsspelare (2007: 73 %, 2011: 78 %) ökat något när man betraktar spelandet under det senaste året. Män spelade mer än kvinnor både år 2007 och år 2011, och skillnaden har vuxit med två procentenheter till förmån för männen år 2011. De mest spelade penningspelen var desamma som tidigare: finländarna spelade framför allt lotto, penninglotter och automatspel.

Enligt undersökningen Spelarbarometern 2011 spelar 80 procent av befolkningen penningsspel, men 57 procent av befolkningen spelar aktivt minst en gång i månaden. Av personer över 40 år spelar 63 procent traditionella penningspel, medan yngre spelar penningspel på nätet. Av män var 67 procent aktiva penningsspelare, medan andelen aktiva spelare bland kvinnor var 46 procent. Män var också mer aktiva nätspelare (22 %) än kvinnor, av vilka endast 6 procent regelbundet spelade penningspel på nätet.

6.2 Förekomsten av problemspelande och skadliga konsekvenser

Problemspelande undersöktes i befolkningsenkäten Suomalaisten rahapelaaminen 2011 (Finländarnas penningspel 2011) med hjälp av South Oaks Gambling Screen eller SOGS-R-testet. SOGS-R består av frågor om penningspelande där svaren på frågorna ger mellan noll och en poäng. Problemnivån definieras utgående från det totala antalet poäng: 0–2 poäng innebär ett problemfritt förhållande till spelandet, 3–4 poäng problemspelande och 5 poäng eller mer sannolikt patologiskt spelande. SOGS-frågorna gäller till exempel kontrollen över spelandet, skuld känslor som upplevs för spelandet samt finansieringen av spelandet.

Alltifrån den första enkäten har man frågat respondenterna om negativa konsekvenser av problemspelande. År 2003 ställdes frågorna till dem som spelade något penningspel minst två gånger i månaden (N=2 485). År 2007 indelades respondenterna i två grupper: de som spelade något penningspel minst två gånger i månaden (N=2 512) och de som någon gång spelat penningspel (N=4 381). År 2011 utvaldes som respondenter de som hade spelat under de senaste 12 månaderna (N=3 451).

Enligt den senaste befolkningsenkäten fick 83,9 procent av dem som spelat under de senaste 12 månaderna inga SOGS-poäng och 13,3 procent fick 1–2 poäng. Alla respondenter fick mest poäng på frågan som gällde om de under de 12 senaste månaderna hade spelat mer än de hade tänkt spela. Hela 14 procent hade svarat jakande på frågan. Färre respondenter fick poäng för de andra frågorna som kunde ge höga poäng, på ett flertal frågor endast ett par procent.

6.2.1 Antalet problemspelare

Enligt resultaten av befolkningsenkäten klassificerades 2,7 procent av respondenterna i åldern 15–74 år som problemspelare. Av respondenterna fick 1,7 procent 3–4 SOGS-poäng (befolkningsestimat 70 000 personer) och en procent av respondenterna fick över 4 poäng (befolkningsestimat 40 000 personer). En närmare betraktelse visade att de som fick 3–4 SOGS-poäng oftare var män i åldern 25–34 år med en inkomst på 1001–1500 euro per må-

nad, pensionerade eller sjukskrivna och bodde i Kymmenedalen eller i Södra Karelen. Av dem som fick över 5 SOGS-poäng var majoriteten män i åldern 25–34 år med en inkomst på 501–1001 euro i månaden, arbetslösa eller permitterade och bosatta i Birkaland.

De mest spelade penningsspelet under de senaste 12 månaderna bland dem som fått minst 3 SOGS-poäng var RAY:s spelautomater, Veikkaus lotto- och jokerspel, skraplotter och dagliga lotterispel. De som klassades som problemspelade använde i genomsnitt 52,44 euro i veckan till penningsspel. De sannolikt patologiska spelarna använde i genomsnitt 85 euro i veckan till penningsspel. De som klassades som problemspelade använde i genomsnitt 11,5 procent av sina nettoinkomster till penningsspel. I belopp motsvarar detta 22 miljoner euro, vilket i sin tur motsvarar 15 procent av det penningbelopp som samtliga 15–74-åriga finländare använder per månad.

År 2007 klassificerades 3,1 procent (estimat 130 000 personer) som problemspelare (minst 3 SOGS-R-poäng) på basis av hur mycket de spelat under det senaste året. En procent av de tillfrågade (estimat 42 000 personer) klassificerades som sannolikt spelberoende (minst 5 SOGS-R-poäng). År 2011 klassificerades 2,7 procent av befolkningen (estimat 110 000 personer) som problemspelare och en procent (estimat 40 000 personer) som spelberoende. Antalet personer som lider av spelproblem har alltså åtminstone inte ökat.

Tabell 8 | Problem orsakade av penningsspelande enligt undersökningen Juomatapatutkimus 2008 (Dryckesvanorna i Finland)

Upplevt problem	Hur många hade under de senaste 12 månaderna % (N=3 704)
Haft ekonomiska problem till följd av penningsspel	1 %
Lånat pengar eller sålt något för att finansiera sitt spelande	1 %
Upplevt hälsoproblem (även stress och ångest)	2 %
Spelat med större insatser än vad personen haft råd att förlora	3 %
Känt att penningsspel kan vara ett problem för personen själv	3 %
Spelat med större summor för att åstadkomma samma känsla av spänning	4 %
Blivit kritiserad för sitt penningsspelande	4 %
Försökt vinna tillbaka förlorade pengar	5 %
Upplevt skuldkänslor för sitt spelande	5 %

6.2.2 Problem orsakade av penningspel

Enligt en undersökning om ungdomars hälsobeteende som genomfördes år 2011 (Nuorten terveystapatutkimus) hade två tredjedelar av de ungdomar i åldern 12–18 år som spelade varje dag (N=2002) problem med pengar och en fjärdedel hade problem i sina nära relationer. Hälften hade också andra problem. De 12-åringar som regelbundet spelade penningspel (N=536) hade mest problem i sina nära relationer, medan man i andra åldersklasser upplevde skuld- och skamkänslor. Av sporadiska penningspelare (N=1 466) rapporterade färre personer problem med sitt penningspelande. Mest skuld- och skamkänslor upplevde 12-åringar (7 %).

I undersökningen av dryckesvanor 2008 frågades också om penningspel och spelproblem. Enligt resultaten hade 79 procent av alla respondenter spelat något penningspel under de 12 senaste månaderna. Av dem som spelat penningspel hade 29 procent druckit alkohol eller använt andra droger i samband med spelet och en femtedel hade spelat i berusat tillstånd. Majoriteten av respondenterna hade inga erfarenheter av problemspelande och en femtedel hade inte spelat alls under det senaste året. Ändå hade 1–5 procent av respondenterna upplevt sådana problem som nämns i tabell 8.

Av de samtal som togs emot år 2010 i hjälplinjen Peluuri gällde 86 procent problem som orsakats antingen av spel med spelautomater eller av penningspel på nätet. Särskilt fruktspel och nätpoker orsakade problem. Tabell 9 (s. 41) belyser spelproblem som yttrar sig på andra livsområden.

Av en del spelare fick man information om samtidigt förekommande problem. Både män och kvinnor led av psykiska problem, kvinnor något mer än män. Kvinnor led också av ensamhet, medan män hade problem med missbruk av berusande ämnen.

År 2011 visade Peluuris telefonstatistik att spelet med spelautomater (andra ställen än internet) fortfarande orsakade mest problem för spelarna. Penningspel på nätet var ett problem både för kvinnor och för män, men för män gällde det oftast nätpoker. Samtidigt förekommande problem för penningspelare orsakades för kvinnors del av ensamhet, psykiska problem och skulder eller ekonomiska svårigheter. För män orsakades mest samtidigt förekommande problem av skulder eller ekonomiska svårigheter, missbruk av berusande ämnen samt psykiska problem.

6.3 Penningspel bland unga

Penningspel blev förbjudet för minderåriga när ändringarna i den första fasen av lotterilagsreformen trädde i kraft. Veikkaus Ab höjde åldersgränsen för sina egna spel redan i juni 2009, men den allmänna nedre åldersgränsen på 18 års trädde i kraft 1.10.2010. Från 1.7.2011 fick penningautomatspel en enhetlig åldersgräns. Ungdomarnas spelande har utretts med hjälp av enkäten Hälsa i skolan (kouluterveyskysely, år 2010). Information om de yngsta åldersgrupperna har också skaffats med hjälp av enkäterna Finländarnas penningspel 2011 och Spelarbarometern 2011.

6.3.1 Enkäten Hälsa i skolan och Studien om ungdomars hälsobeteende

De kombinerade resultaten av enkäten Hälsa i skolan år 2010 och 2011 som gäller hela landet visade att 25 procent av eleverna i grundskolan (N=101 167) spelade penningspel mer

sällan än en gång i månaden och 38 procent hade inte spelat alls under det senaste året. Av pojkarna spelade 23 procent mer sällan än en gång i veckan, medan 29 procent av flickorna spelade mer sällan än en gång i månaden. Över hälften av flickorna var helt spelfria, medan motsvarande andel av pojkarna var 18 procent.

Före ändringen av åldersgränsen för spelautomater genomfördes studien om ungdomars hälsobeteende 2011 som är riktad till unga i åldern 12–18 år (N=4 566). Unga tillfrågades om spelfrekvensen under det senaste halvåret. Oftast spelade 16-åriga pojkar, varav 28 procent ett par gånger i veckan. Minst spelade 12-åriga pojkar varav något över 74 procent inte hade spelat alls under det senaste halvåret. Flickor uppgav sig oftare än pojkar lida av olika symptom: i varje åldersklass hade över hälften inte spelat alls. Den procentuellt största kategorin i alla åldersklasser utgjordes av flickor som spelade mindre än ett par gånger i månaden.

Tabell 9 | Problem orsakade av penningsspelande enligt Peluuri's statistik (2010)

Problem som orsakats av penningsspel	Hade nämnts under samtalet till Peluuri, % (N=1 120)
Ekonomiska svårigheter	40 %
Nervositet och rastlöshet	40 %
Stress	37 %
Ångest, depression	20 %
Skuld känslor	15 %
Skam känsla	13 %
Försvagade familjerelationer	10 %

6.3.2 Enkäten om finländarnas penningspel samt Spelarbarometern

I enkäten om finländarnas penningspel (Suomalaisten rahapelaaminen 2011) består den yngsta åldersgruppen av 15–24-åringar. I denna åldersgrupp har penningspelandet börjat ungefär i 13-årsåldern. Av denna åldersgrupp hade 20 procent deltagit i ett penningspel, medan 32 procent aldrig hade spelat något penningspel. Majoriteten (80 %) hade inte spelat något penningspel på internet. Under de 12 senaste månaderna hade största delen i åldersgruppen spelat penningspel mer sällan än en gång i månaden. Under en vecka användes i genomsnitt 10 euro till penningspel.

Spelarbarometern som genomfördes år 2011 besvarades av 1 079 finländare i åldern 10–75 år. Antalet respondenter i åldersgruppen 10–19 år var 155. I denna åldersgrupp var 25 procent aktiva spelare av traditionella penningspel, medan endast 5 procent aktivt spelade penningspel på nätet. Pojkar var klart mer aktiva spelare än flickor. När det gäller nätspel var skillnaden mindre. Pojkar spelade aktivt RAY:s penningspel, medan flickor var mest aktiva med att spela Veikkaus penningspel. Av pojkar i åldern 10–19 år påstod cirka 7 procent sig vara aktiva spelare av nätpoker. Ingen i åldersgruppen spelade andra utländska nätspel än nätpoker.

6.3.3 Hälsoundersökning av högskolestuderande och provköp

Enligt en hälsoundersökning som genomfördes år 2008 bland högskolestuderande fick 5,9 procent av de studerande ett sådant resultat enligt Lie/Bet screeninginstrumentet som kan tyda på problemspelande. Lie-Bet-screeninginstrumentet består av två frågor om spelbeteende och har konstaterats fungera bra vid identifiering av spelproblem. Det är vanligare för män än kvinnor att få positivt resultat i Lie/Bet, och majoriteten av dem som gjorde det studerade på yrkeshögskolor och bodde utanför huvudstadsregionen. Bidragande faktorer för positivt resultat i Lie/Bet var kön (man), ålder, utbildningsform, parrelation, heltidsarbete, psykiska symtom, rikligt alkoholbruk, studietrötthet och problem i dygnsrytmen till följd av internetbruk.

Hösten 2011 gjordes en bedömning av hur åldersgränserna höll i detaljhandelsaffärerna. Bedömningen genomfördes i form av provköp. Detaljhandelsaffärerna informerades inte i förväg om provköpen, och de 18-åriga forskningsassistenterna fick i uppdrag att spela på spelautomaterna och köpa alkohol och tobak. Vetenskapliga artiklar kommer att publiceras om resultaten.

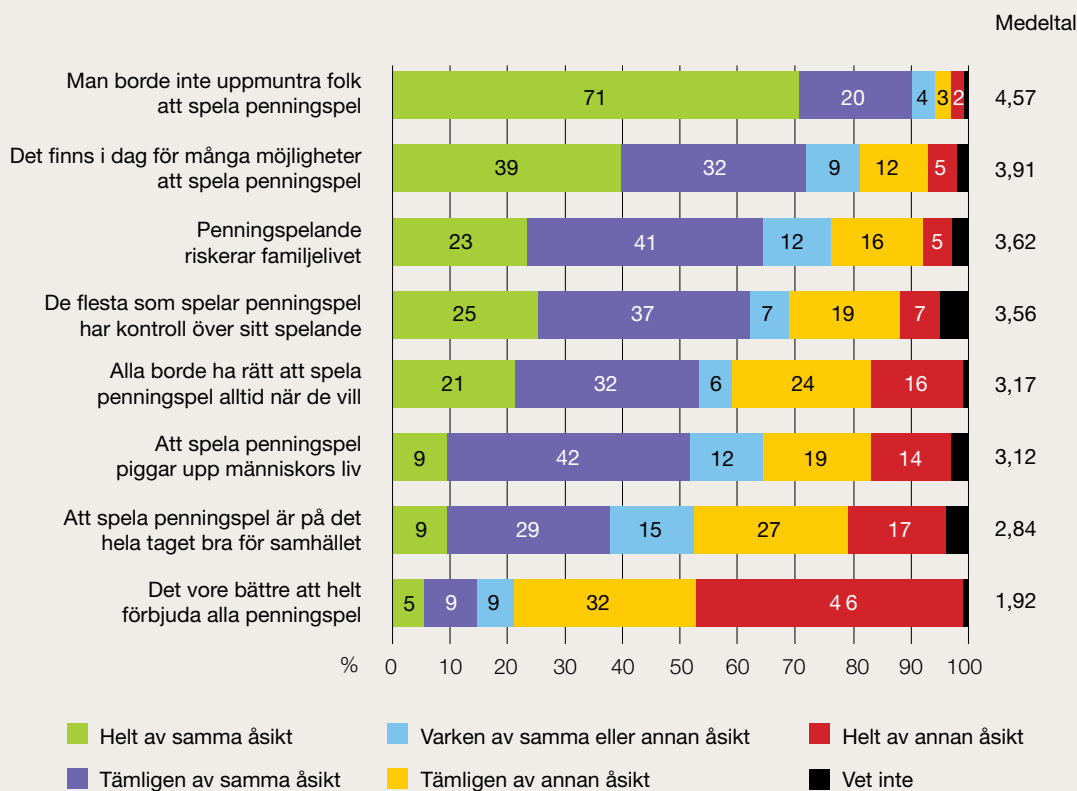
6.4 Finländarnas attityder till penning- och problemspelande

Finländarnas uppfattningar om problemspelande har studerats genom enkäter med fyra års mellanrum sedan år 2003. Frågorna har gällt till exempel finländarnas uppfattningar om problemspelande som ett allvarligt problem samt ökningen av spelproblemen. Från år 2007 har man även frågat efter medborgarnas åsikter om det nuvarande ensamrättssystemet som fördelats mellan tre bolag, RAY, Veikkaus och Fintoto, är ett bra sätt att begränsa problem till följd av penningspel. I den senaste enkäten frågades även åsikten om den nya åldersgränsen som ett sätt att bemästra problemen.

Tabell 10 | **Finländarnas åsikter om penningspelandets nuläge samt om förebyggandet av spelrelaterade problem 2003–2011**

	2011	2007	2003
Problemspelande av penningspel är ett allvarligt problem	69 %	63 %	50 %
Spelproblemen har ökat	60 %	57 %	39 %
Det finländska ensamrättssystemet är ett bra sätt att begränsa skadliga konsekvenser av penningspel	75 %	71 %	-
Den nya nedre åldersgränsen på 18 år är ett bra sätt att minska problemen	85 %	-	-

Figur 6 | **Attityder till penningspel och problemspelande (ATGS-8)**
samtliga respondenter, N=4 484



6.5 Uppföljning och forskning enligt lotterilagen

Lotterilagens 52 paragraf behandlar uppföljning av, forskning i och kostnaderna för de problem som anordnandet av lotterier orsakar. I lagen konstateras att ”de problem som deltagandet i lotterier vållar ska följas och vara föremål för forskning. Social- och hälsovårdsministeriet svarar för bevakningen av och forskningen kring problemen”. Social- och hälsovårdsministeriet har därefter gett marknads- och opinionsundersökningsföretaget Taloustutkimus Ab i uppdrag att genom enkätsundersökningar kartlägga penningsspelande och spelrelaterade problem i Finland. Även annan spelforskning har finansierats via social- och hälsovårdsministeriet. Forskningsfinansiering har delats ut av Finlands Akademi och stipendier av Stiftelsen för alkoholforskning. Samhällsvetenskaplig och kulturell forskning finansieras av stiftelsen Pelisäätiö som grundades år 2008 av Penningautomatföreningen RAY, Veikkaus Ab och Fintoto Ab.

Uppföljningen, forskningen, förebyggandet och behandlingen i fråga om penningsspelande har koncentrerats till Institutet för hälsa och välfärd (THL). Avdelningen för alkohol, narkotika och beroende har hand om utvecklingsarbetet och den samhällsvetenskapliga forskningen i penningsspelrelaterade frågor. Avdelningen för psykisk hälsa och missbrukarvården bedriver folkhälsovetenskapliga befolkningsstudier och vårdvetenskaplig forskning.


6.5.1 Konferenser och seminarier som arrangerats av THL

Institutet för hälsa och välfärd har arrangerat både internationella konferenser och inhemska seminarier om penningsspelsfrågor. Den första internationella penningsspelskonferensen hette ”Gambling, Gender and Society” och hölls i september 2009. Konferensen behandlade penningsspelande i olika länder (Finland, Norge, Frankrike, Australien, Storbritannien), betydelsen av kön och samhällets roll som tillåtare av penningsspelsverksamhet. Föreläsare var bland andra Charles Livingstone, Emma Casey och Ingeborg Lund. Den andra internationella konferensen hade namnet ”Gambling, Public Policy and Health” och hölls i september 2011. Denna gång studerades penningsspelandet ur folkhälsovetenskaplig och socialpolitisk synvinkel särskilt med hänsyn till unga, familjer och spelare själva. Föreläsare var bland andra Gerda Reith, Marianne Hansen och Nicki Dowling. I samband med konferensen hölls en posterutställning om studier som gjorts under temat.

I mars 2010 ordnades seminariet ”Yötä päivää verkossa – Pelaamisen muodonmuutoksesta ja haitoista” (Natt och dag på nätet – om spelandets föränderliga former och skadliga effekter) där forskningsresultat presenterades om nätspelande och särskilt nätpoker, nätspelande behandlades ur psykologisk och klinisk synvinkel samt diskuterades kontrollen över spelandet och förebyggandet av spelberoende. Samma år i september hölls seminariet ”Pelittäkö liikaa – mistä apua?” (För mycket spel – var kan man få hjälp) där nya stöd- och behandlingstjänster för problemspelare till stöd för klientarbetet presenterades för yrkesutbildade inom vården och för medierna. Huvudtalaren vid seminariet var pionjären för kognitiv beteendeterapi som behandlingsform för spelberoende, psykologen och professorn Robert Ladouceur från Kanada.

I september år 2011 hölls ett seminarium under rubriken ”Tutkimuksesta eväitä pelihaittojen puheeksi ottoon ja hoitoon” (Forskningsresultat som redskap för samtal om och behandling av spelproblem). Seminariet presenterade färsk forskning till stöd för klientarbetet ur undersökningen om ungdomars hälsobeteende, överdriven användning av nätet

och överdrivet penningspelande bland högskolestuderande, spelproblem bland äldre, hinder för sökande av vård samt erfarenheter av behandling, spelandets neurobiologi och typologisering av spelare. I samband med seminariet ordnades en posterutställning om forsknings- och utvecklingsprojekt.

Seminarierna som ordnas i Finland om penningspel har bildat ett gemensamt forum för representanter för ministerier och penningspelsbolag samt för forskare. Det första seminariet behandlade även alkoholpolitiken och hade rubriken "Monopoli hyvässä ja pahassa – Poliitiikka, vastuullisuus ja valvonta"(Monopol på gott och ont – Politik, ansvar och tillsyn). Som underrubriken säger diskuterade ministeriernas representanter penningspels- och alkoholpolitiken, representanterna för spelbolagen och Alko framförde sina uppfattningar om ansvar, direktören för PTY (organisationen för dagligvaruhandeln) och forskare tolkade åldersgränserna, och seminariet avslutades med en diskussion om ansvar och attityder. Det senaste seminariet hölls i december 2012 under rubriken "Internetin villit pelikuvio – Sääntely, markkinointi ja ikäraajat" (Vilt spelande på internet – reglering, marknadsföring och åldersgränser). Seminariet behandlade penningspel på nätet med hänsyn till lagstiftning, penningspelsverksamheten i allmänhet och spelarnas synvinkel. Seminariet avslutades med en paneldiskussion där dialogen i synnerhet gällde pokerspel som näring och å andra sidan som problem. 

7

HUR KAN SKADLIGA EFFEKTER AV PENNING- SPEL MOTVERKAS?

- Enligt regeringsprogrammet effektiviseras åtgärderna för att skydda hela befolkningen och i synnerhet barn och ungdomar mot de skador som penningspelsproblem orsakar och dessutom förankras engagemanget för förebyggandet av spelproblem.
- Syftet med lotterilagen är att minska de sociala problem och hälsoproblem som är kopplade till penningspel.
- Den nya lotterilagen anger en nedre åldersgräns på 18 år för penningspel och begränsar marknadsföringen.
- Myndighetsarbetet för helhetsprojektet av den förebyggande verksamheten ankommer på social- och hälsovårdsministeriet som delegerat det till Institutet för hälsa och välfärd.
- Åren 2010–2012 har man effektiviserat informationen, tagit fram mångsidigt material och utbildat anställda. Spelsammanslutningarna har utvecklat sina egna ansvarighetsprogram. Myndigheterna kommer att inleda bedömning av spelprodukters skadlighet.

7.1 Prevention av spelrelaterade skador är en omfattande helhet

I detta kapitel presenteras åtgärder som myndigheter, organisationer och penningsspelssammanslutningar vidtagit för att förebygga och minska spelrelaterade problem. Som ett specialtema behandlas även höjningen av den allmänna åldersgränsen för penningsspel till 18 år som realiserades under åren 2010–2011. Den nya åldersgränsen har haft en positiv inverkan, eftersom de ungas spelande ser ut att ha minskat, men tillsynen över åldersgränsen och marknadsföringen av spel ställer fortfarande utmaningar.

Med förebyggandet av spelrelaterade problem avses åtgärder som syftar till att minska och förebygga spelrelaterade problem och som påverkar utbudet och efterfrågan av penningsspel. Utbudet påverkas särskilt genom reglering av penningsspel och genom åtgärder som hänför sig till spelsystemet. Efterfrågan påverkas genom andra åtgärder (särskilt kommunikativa, uppfostringsmässiga och pedagogiska åtgärder) som syftar till ökad information och minskade spelproblem och som riktas till allmänheten, särskilt spelare, deras närstående och professionella inom olika områden.

I internationella utvärderingsstudier indelas åtgärder som syftar till att minska spelrelaterade skador vanligen i tre kategorier.

1. Spelutbud och lagstiftning. Särskilt frågor som gäller tillgången till penningsspel och spelsystemet.
2. Spelmiljö och speldesign. Särskilt program för ansvarsfullt spelande och spelarskydd.
3. Uppfostringsmässiga och kommunikativa åtgärder. Bland annat publikationer och kampanjer om penningsspel och dess risker.

Åtgärder inom det förebyggande arbetet är till sin karaktär antingen sådana som gäller hela befolkningen eller åtminstone alla som sysslar med penningsspel, eller som riktas till exempel till barn och unga, deras föräldrar eller till riskgrupper som av olika skäl riskerar att bli problemspelare. Man talar om allmänt förebyggande och riskförebyggande.

Information som varnar om riskerna med penningsspel (kampanjer och publikationer) har enligt forskningsresultat som enskilda åtgärder knappast någon effekt på människors spelbeteende, men med hjälp av information är det möjligt att höja kunskapsnivån om spel, spelande och därmed sammanhängande risker. Det bästa resultatet uppnås genom ett flertal åtgärder som stöder varandra och som inriktas både på tillgång och efterfrågan. Spelrelaterade problem förebyggs även av allmänt främjande av hälsa och välbefinnande, främjande av psykisk hälsa och förebyggande alkohol- och drogarbete.

7.2 Prevention av spelproblem i regeringsprogrammet och i lotterilagen

Enligt regeringsprogrammet effektiviseras åtgärderna för att skydda hela befolkningen och i synnerhet barn och ungdomar mot de skador som penningsspelproblem orsakar och desutom förankras engagemanget för uppföljning av, forskning i samt förebyggande och behandling av spelproblem. Därtill effektiviseras myndigheternas, organisationernas, spelammanslutningarnas och forskningsinstitutens samarbete för att bekämpa de problem som penningsspel orsakar. I programmet konstateras att det nuvarande monopolsystemet bevaras och utvecklas genom att begränsa det spelande som sker utomlands.

Det viktigaste framsteget i förebyggandet av penningsspelsproblem från och med år 2009 har varit revideringen av lotterilagen, där ett av de uttryckliga målen för lagen var att minska spelproblemen.

Enligt ett ordagrant citat ”är syftet att garantera rättsskyddet för dem som deltar i allmännyttig lotteriverksamhet, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att minska de sociala problem och hälsoproblem som deltagande i lotterier orsakar.”

Som uppgifter för social- och hälsovårdsministeriet (SHM) definierades enligt 52 § i lotterilagen att följa upp och forska i problemen samt att utveckla förebyggandet och behandlingen. Ministeriet har i huvudsak delegerat de ovan nämnda uppgifterna enligt lotterilagen till Institutet för hälsa och välfärd (THL). THL har till uppgift att utveckla förebyggandet och behandlingen av problem orsakade av penningsspel samt att koordinera arbetet inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde.

7.3 Information, stödmaterial och utbildning

Man har gått in för att informera om ändringarna i lotterilagen så fort de trädde i kraft. I slutet av år 2010 öppnade inrikesministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet och THL webbplatsen arpajaislaki.fi (på finska) för att informera om de viktigaste ändringarna i lotterilagen.

Höjningen av åldersgränsen till 18 år enligt lotterilagen trädde i kraft gradvis, i fråga om spelautomater senast 1.7.2011. Av denna anledning fokuserades informationen på webbplatsen i maj 2011 särskilt på de ändringar i lotterilagen som var ägnade att skydda barn och unga samt på motiveringen till ändringarna. Även webbplatsens namn och nätadress ändrades (nuoret.pelissa.fi). Social- och hälsovårdsministeriet utarbetade den nya webbplatsens innehåll på basis av materialet för Nuoret pelissä (Ungdomarna på spel) som presenteras nedan. Webbplatsen för kampanjen fanns tillgänglig till mars 2012. Därefter har innehållet överfört till THL:s webbplats om spelrelaterade problem www.thl.fi/pelihaitat under rubriken Nuoret pelissä. Information på svenska (bl.a. kampanjmaterialet Ungdomarna på spel) finns på THL:s webbplats www.thl.fi/spelrelateradeproblem. Ämnet behandlas mer ingående på den finskspråkiga webbplatsen www.thl.fi/pelihaitat.

THL producerade i samarbete med EHYT ry:s Pelitaito-projekt ett material kallat Ungdomarna på spel som behandlar digitalt spelande bland barn och unga samt risker som de kan orsaka. Materialet (en broschyr på 55 sidor och två Power Point-serier) är avsett till stöd för professionella som arbetar med barn och unga samt till föräldrar och andra närstående som funderar på dessa frågor. Syftet med materialet är att öka uppfostrarnas kunskaper om och förståelse för barns och ungas spelande och de problem som eventuellt följer, att göra det lättare att känna igen spelproblem och föra dem på tal och att främja ett tidigt ingripande i problemen.

Spelandet kan medföra negativa konsekvenser som man bör vara medveten om och som kan undvikas. I materialet Ungdomarna på spel behandlas spelandet därför närmast ur risk- och problemsynvinkel. Materialet innehåller även information om åldersgränser och motivering till åldersgränserna för olika spel. Materialet finns tillgängligt i elektronisk form både på finska och på svenska. Den tryckta broschyren på finska har åren 2011 och 2012 utkommit i sammanlagt 20 000 exemplar. Förutom materialet som gäller unga har THL publicerat en översikt om penningsspelande bland äldre (publikationsserien *Avauksia* 11/2010, (på fins-

ka) samt en översikt om högskolestuderandes penningspelande och användning av internet 2011 (serien Rapporter 16/2011, på finska).

THL har dessutom producerat mångsidiga faktainnehåll och publikationer för dem som i sitt arbete kommer i kontakt med spelproblem, för spelare och deras anhöriga. Som ett exempel kan nämnas broschyren för spelare "Mycket på spel. Information om penningspel och spelproblemet" samt "Relationer på spel. Stöd och information för problemspelarens anhöriga". Information om materialutbudet har under år 2012 skickats till alla kommuner i Finland och materialet har marknadsförts på alla största utbildningsevenemang. I slutet av år 2012 publicerades ett lättläst stödmaterial "Rahapelaaminen ja peliongelma lyhyesti ja selkeästi" i samarbete mellan THL, Sininauhaliitto och Peluuri. Stödmaterialet i lättläst form utkommer på svenska hösten 2013.

THL har också i samarbete med organisationerna tagit fram webbkursen Prevention och behandling av penningspelsproblem (6 sp) som ger färdigheter i att identifiera problemen, föra dem på tal samt behandla och förebygga spelrelaterade problem. Före slutet av år 2012 hade närmare 400 professionella inom social- och hälsovården deltagit i kursen, som finns i sin helhet också på svenska. Hösten 2012 utarbetades i samband med kursen en separat kortkurs om förebyggandet av penningspelsproblem och samtidigt utvecklas avsnittet om det förebyggande arbetet på webbplatsen om Spelrelaterade problem. THL skapade dessutom på uppdrag av SHM i samarbete med Studenternas hälsovårdsstiftelse YTHS under hösten 2012 en webbkurs om hur spelproblem påverkar studieförmågan, Netti- ja peliongelmat ja opiskelukyky (1–2 sp, på finska) som piloterades vid YTHS år 2012.

7.4 Utmaningar för kontroll av åldersgränsen och för marknadsföringen

Senareläggningen av debutåldern för penningspel har stor betydelse vid förebyggandet av negativa spelkonsekvenser, eftersom en tidig speldebut förutspår problemspelande i ett senare skede. I 14 § i lotterilagen förbjuds alla penningspel för personer under 18 år. Enligt en färsk befolkningsstudie har den nya åldersgränsen stävjat unga människors spelande. Mer information om detta i kapitel sex som behandlar resultaten av enkäten om finländarnas penningspel (Suomalaisten rahapelaaminen 2011).

Kontrollen av åldersgränsen är en stor utmaning som hör till uppgifterna för spelsammanslutningarna och ombuden som tillhandahåller spel, dvs. personalen inom detaljhandeln, i kiosker och på servicestationer. Institutet för hälsa och välfärd har under hösten 2011 bedrivit forskning i hur åldersgränserna iakttagits. På två orter testades iakttagandet av åldersgränserna genom provköp av vissa produkter som var belagda med åldersgräns (alkohol, tobak, spelautomater). THL producerade år 2012 material (på finska) till stöd för iakttagandet av åldersgränserna för alkohol, tobak och penningspel ("Ikärajojen noudattaminen on yhteinen asia. Alkoholi, tupakka ja rahapelit ovat K-18 -tuotteita." Tiedä ja toimi -kort).

Penningspelsreklam är en faktor som syftar till att påverka spelbeteendet. Människor reagerar på olika sätt på penningspelsreklam. Forskningen har gett antydningar om att problemspelare är särskilt mottagliga för reklamens impulser. Marknadsföringen av penningspel ger spelen ökad synlighet och ökar deras tillgång genom den information som de innehåller om spelmöjligheterna. Reklamföringen höjer också förväntningarna på vinster och på att livet kanske blir bättre i framtiden.

Med hänsyn till förebyggandet av negativa spelkonsekvenser är det viktigt att reglera marknadsföringen. Lotterilagen kompletterades år 2010 med en ny föreskrift om begränsning av marknadsföringen. Marknadsföringen får inte riktas till minderåriga och är förbjuden i samband med sådan offentlig visning och publikationsverksamhet som är riktad till minderåriga. I marknadsföringen får rikligt spelande inte framställas på ett positivt sätt och inte heller det att någon låter bli att spela eller spelar måttligt framställas på ett negativt sätt. Marknadsföringen av spel som har konstaterats vara förenade med en särskild risk för spelproblem får inte marknadsföras utanför spelplatserna (spelsal, kasino, travbana). Spelarna får dock i fråga om ett sådant spel ges information om spelobjekt, spelplatser, spelvillkor, spelavgifter, sannolikheten att vinna och vinster utan att informationen endast begränsas till ovan nämnda spelplatser. Gränserna för marknadsföringen har efter införandet av lagändringen testats av både inhemska och utländska penningsspelsbolag. Tillsynen över marknadsföringen behandlas i kapitel fyra.

7.5 Frivilliga organisationer förebygger spelproblem

Organisationer har under den tidsperiod som årsboken gäller haft ett projekt som särskilt varit fokuserat på förebyggande arbete, nämligen projektet Pelitaito. Pelituki-projektet som startade år 2012 utvecklar också de förebyggande insatserna mot spelproblem.

Penningautomatföreningen RAY finansierar även andra projekt som syftar till att minska spelproblem. I kapitel åtta som presenterar stöd- och behandlingstjänster ges information om Socialpedagogiska stiftelsens Pelirajat'on-projekt samt Sininauhaliittos informations- och stödservice med låg tröskel Tiltti.

Dessutom producerar A-klinikstiftelsen och Sininauhaliitto stödtjänsten Peluuri som finansieras av penningsspelsammanslutningarna och vars grundläggande uppgift är att minska och förebygga spelproblem. Inom ramen för basuppgiften tillhandahålls stöd, handledning och rådgivning, och därtill förmedlas kunskap om spelproblem samt om förebyggandet och behandlingen av dem. Enligt sin strategi (2013–2016) som färdigställdes mot slutet av år 2012 deltar Peluuri i samhällsdebatten och påverkar beslutsfattandet först och främst i sin roll som sakkunnig. Målet är att förebygga och minska sociala problem och hälsoproblem till följd av spelande.

7.5.1 Pelitaito-projektet

Föreningen Ehkäisevä päihdetyö EHYT – Förebyggande rusmedelsarbete rf genomför med stöd av RAY under åren 2010–2014 ett femårigt projekt som kallas Pelitaito (Att spela på rätt sätt). Projektet är en fortsättning på Livet Är Det Bästa Ruset rf:s projekt Ehkäisevät työkalut lasten ja nuorten rahapelaamiseen (Verktyg för förebyggande av penningsspelande bland barn och ungdomar) som pågick under åren 2007–2009. Föreningen EHYT ry bildades i början av år 2012 när föreningarna Livet Är Det Bästa Ruset, Elämäntapaliitto och Terveys ry sammanslogs.

Förutom penningsspelande gäller projektet barns och ungas dator- och konsolspelande. Målet är att förebygga överdrivet spelande bland barn och unga samt olika problem som spelandet orsakar. Projektet delar ut och samlar kunskap om spelande och spelproblem samt utvecklar verktyg och hjälpmedel som hjälper att kontrollera spelandet.

Verksamheten riktar sig till barn och unga och till grupper som står dem nära, till exempel föräldrar, skolpersonal och andra yrkesmänniskor och frivilliga aktörer som arbetar med barn och unga. Barn och unga möts interaktivt i den miljö där de tillbringar sin tid. Verksamheten täcker hela landet och i arbetet används EHYT ry:s mångsidiga metoder i sociala medier samt i skolor och läroinrättningar.

7.5.2 Pelituki-projektet

Målet för projektet Pelituki (Stöd för spelare) som genomförs i Östra och Mellersta Finland är att höja kvaliteten och öka tillgängligheten hos de stöd- och hjälpinsatser som riktas till barn och unga med spelproblem. Likaså vill man hitta en kulturell synvinkel till överdrivet spelande bland unga. Med spelande avses i projektet både digitala underhållningsspel och penningspel.

Projektets huvudsakliga mål är att tillsammans med barn, unga och vuxna som möter dem i vardagen utveckla olika sätt att identifiera riskspelande, förebygga spelproblem och ingripa i överdrivet spelande.

Mål för projektet är att:

1. Producera kunskap och insikter om de ungas spelande och om deras erfarenheter av sitt spelande producera kunskap om vilket som är problemspelande och hur det ter sig för unga, närstående och yrkesmänniskor.
2. Bygga upp en verksamhetsmodell som kan tillämpas i de ungas levnadsmiljöer och som innehåller nivåer för förebyggande, riskidentifiering och ingripande i problem och som utarbetas i samarbete med unga och vuxna som arbetar med unga.
3. Samla in och utveckla arbetsmetoder till stöd för fostran, identifiering, bedömning, ingripande och till stöd för handledningen som en del av verksamhetsmodellen. Pelituki-projektet finansieras av Penningautomat-föreningen och genomförs av Sovatek-stiftelsen tillsammans med Utvecklingscentralen Tyynelä och Kriscentralen i Kuopio. Pelituki-projektet genomförs under åren 2012–2015.

7.6 Spelsammanslutningarnas ansvarsprogram

Spelsammanslutningarna har utvecklat sina egna program för ansvarsfullt agerande. Bifogade texter innehåller bolagens egna beskrivningar av sin verksamhet. Fintotos beskrivning finns på bolagets webbplats.

7.6.1 RAY:s (Penningautomatföreningen i Finland) ansvarsprogram och programenliga åtgärder

Enligt lotterilagen har RAY ensamrätt att tillhandahålla penningautomater för användning, anordna kasinospel och bedriva kasinoverksamhet. RAY:s spel kan spelas på spelplatser som finns i lokaler som ägs av samarbetspartner, RAY:s egna lokaler, såsom särskilda spelsalar, och på kasino samt på internet. Vid årsskiftet 2011/2012 var antalet placeringsplatser för RAY:s spel totalt 7 682 varav 77 var särskilda spelsalar.

RAY ger följande beskrivning av målen för sin ansvarsfulla verksamhet:

1. RAY eftersträvar inte att maximera vinsterna på bekostnad av ökade sociala problem,

utan ställer sina ekonomiska mål i relation till den utveckling som sker i medborgarnas inkomstnivå och spelarkårens struktur.

2. RAY vill upprätthålla ett täckande och säkert spelutbud tillsammans med sina samarbetspartner. Detta kräver ett gemensamt engagemang i de förpliktelser som ställs av samhället och gemensamt överenskomna ansvarighetsmål.
3. RAY:s mål är en omfattande kundkrets som spelar måttligt. Detta förutsätter täckande och mångsidiga lösningar för tillhandahållandet av spel samt tjänster och intressanta spel som utvecklats för olika målgrupper.
4. Innan nya spel och distributionskanaler introduceras testar RAY deras sociala verkningar och följer upp deras utveckling.
5. RAY vill hindra minderåriga från att spela. Förutsättningarna för tillsynen över spellokaler förbättras och kontrollen över minderårigas spelförbud effektiviseras. Tillväxten inriktas till spelplatser där åldergränsen kontrolleras av RAY och spel-tjänster där ålderskontrollen är automatisk (elektronisk betalning, RAY-kort, distribution via internet).
 - Sedan år 2006 har över 50 000 anställda hos samarbetspartner avlagt utbildningen för kontroll av spelande. I samband med utbildningen ges även information om problemspelande och vart man kan vända sig för att få hjälp.
 - Alla spelplatser dit minderåriga har tillträde har fått ett spärrsystem för spelande med vilken personalen som övervakar spelandet kan hindra och avbryta minderåriga personers spelande.
 - RAY övervakar på olika sätt hur kontrollen av åldergränsen fungerar. Från början av år 2012 ska bl.a. vid varje servicebesök tas ställning till huruvida personer som verkar minderåriga spelar på spelplatsen. Denna typ av kontroll sker alltså ca 100 000 gånger per år.
6. Distributionen av spelen, spelegenskaper samt spelsalarnas och kasinots verksamhet utvecklas på ett sådant sätt att spelaren får bättre möjlighet att kontrollera sitt eget spelande. I detta syfte har man flyttat över tyngdpunkten från anonymt spelande till att spelaren identifieras (elektronisk betalning, RAY Förmånskund, distribution via internet).
 - betalning med kort är möjligt på närmare 7 000 spelautomater. Kortbetalning innebär alltid att åldern kontrolleras. Spel kan inte köpas på kredit och spelköp kan inte göras om det inte finns tillräckligt med pengar på kontot. Kortets standardvärde för spel per dygn är 50 euro. Spelaren kan själv välja en lämplig dygnsgräns för sitt spelande mellan 0 och 100 euro. Spel på kort kan spärras helt och hållet genom att man sätter 0 euro som gräns.
 - RAY främjar ett identifierat och kontrollerat spelande också genom att en Förmånskundrelation lanserades hösten 2012.
 - RAY:s distribution via internet:
 - använder världens modernaste hanteringsredskap för spelandet.
 - Det är obligatoriskt redan vid registreringen att fastställa personliga gränser för förluster per dygn och per månad.
 - Har som första operatör av kasinospel skaffat ett Playscan- system för uppföljning av spelandet. Playscan följer klienternas spelande och varnar om spelandet tar en riktning som eventuellt kan orsaka problem.

- Spelaren har hela tiden tillgång till en klocka och en "Panic Button" som avbryter allt nätspelande för 12 timmar framåt.
 - Penningtransaktioner till spelkontot kan inte göras kl. 24–06.
 - Internetdistributionen har tillgång till täckande frivilliga spelförbudstjänster.
 - Den som satt en spelgräns för sig själva får en möjlighet att bli kontaktad av Peluuri.
 - Vid distribution via internet är åldersgränskontrollen helt säker.
7. RAY:s marknadsföring styrs av lagstiftning och RAY:s egna etiska principer för marknadskommunikation. RAY:s verksamhet presenteras genom reklam för företagsimage. Produktinformation ges även bl.a. om spelegenskaper, vinster och spelplatser. Marknadskommunikationen stöder en spelkultur som baserar sig på måttligt och tryggt spelande.
 8. RAY ökar sina anställdas kunskaper om spelproblem och ser till att spelpersonalen har beredskap att ge stöd och information till personer som söker hjälp för sina spelproblem.
 9. RAY deltar i finansieringen och utvecklandet av hjälplinjen för problemspelare och deras närstående (Peluuri) och informerar om Peluuris tjänster överallt där det finns RAY:s spel. RAY stöder projekt som syftar till att förebygga problemspelande och som utvecklar vårdmetoder för behandling av spelproblem.

7.6.2 Veikkaus principer och åtgärder för ansvarsfullt penningspelande

Enligt lotterilagen har Veikkaus ensamrätt till anordnande av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel. Veikkaus spel kan spelas hos 3 282 ombud (situationen vid årsskiftet 2011/2012) i Finland samt på internet och med mobilapparater.

Veikkaus eftersträvar en stabil ökning av bolagets vinst på lång sikt och målet är att ha ett stort antal kunder som spelar med relativt små insatser. Alla på Veikkaus främjar samhällsansvaret, konstaterar bolaget i sin verksamhetsbeskrivning.

Vid utvecklandet av spelutbudet beaktas ansvarighetssynvinkeln redan i ett tidigt skede av produktutvecklingen. I produktutvecklingsprocessen utvärderas alla spelidéer, spelreformer och distributionskanaler med ett ansvarighetsverktyg (RaVa) eller en uppsättning av etiska frågor härledda av det. Ansvarighetsverktyget har nio delar som innehåller detaljerade frågor för mätning av sådana drag i spelidén som eventuellt kan stimulera spelberoende. Enligt resultaten kan ändringar föreslås eller observationer framföras som hänför sig till spelidén och begränsningar i själva spelet eller marknadsföringen kan föreslås.

Den nya lotterilagen som trädde i kraft 1.10.2010 införde nya slag av begränsningar i marknadsföringen. Genom den nya lagen blev det förbjudet att göra reklam för så kallade röda spel, och av dem fick endast produktinformation spridas, till exempel fakta om odds. Av Veikkaus spel tillhör samtliga vadhållningsspel de röda spelen (Lången, Flervad, Resultatvad, Vinnarvad och Live-vad) och av onlinespelen eBingo, Syke och Nätlotter. Veikkaus har egna riktlinjer för marknadsföringen som närmare beskriver den nya lotterilagens effekter på marknadsföringen av Veikkaus spel. Dessutom styrs Veikkaus marknadskommunikation av strikta etiska regler.

För kontrollen av spelandet har Veikkaus infört begränsningar som gäller alla spelare samt frivilliga verktyg för begränsning. För alla spelare gäller naturligtvis den nedre åldersgränsen på 18 som är införd i lotterilagen samt förbudet mot att sälja spel på kredit. Veikkaus säljare

får information om åldersgränsen och tillämpningen av den under säljarutbildningen, på säljarnas webbtjänst, i säljmaterial och i säljarnas tidning. På säljplatserna informeras kunderna om åldersgränsen med dekalerna på spelterminalerna och platser där kuponger ifylls, med K18-affischer och en K18-kundbroschyr.

Veikkaus har ställt en daglig spelgräns på 100 euro för Nätlotter, eBingo och Syke, och en daglig spelgräns på 300 euro för Live-vad. Kunden kan också endast registrera ett enda personligt spelkonto. Kunden kan ställa sig själv frivilliga spelgränser genom att på Veikkaus webbtjänst välja önskat eurobelopp för 1, 7 eller 30 dygn i taget. Kunden kan också själv spärra sitt spelkonto för resten av dagen eller för en vecka, en månad eller ett år via webbtjänsten. Alla registrerade kunder har också möjlighet att via webben beställa ett avgiftsfritt kontoutdrag och se sammandraget av sitt spelkonto med information om vilka spel som spelats under månaden samt förluster, vinster och återbetalningsprocent. Fakta om kontroll över det egna spelandet finns också på webbplatsen Pelipaussi, där kunderna har tillgång till ett test som bedömer spelfrekvensen. (på finska).

Veikkaus bär sitt ansvar för problemspelande genom att sprida information om spelproblem och hjälpmöjligheter på sina säljplatser och på sin webbtjänst. Bolaget ser till att den egna personalen och säljarna av lotterispel har kunskap om spelproblem och vet vart hjälpbehövande kan vända sig. Veikkaus deltar i kostnaderna för och utvecklandet av stöddinjen Peluuri som är riktad till problemspelare och deras närstående samt finansierar för sin del den forskning i penningsspelproblem som bedrivs av Social- och hälsovårdsministeriet.

7.6.3 Fintotos samhällsansvar

Enligt lotterilagen har Fintoto ensamrätt att anordna totospel. För att undvika överlappningar av spel som anordnas av olika penningsspelssammanslutningar har definitionen för anordnandet av lotterier ändrats så att penningsspel som gäller hästar från början av 2012 endast får anordnas av Fintoto.

Enligt Fintotos webbplats kan dess spel spelas på travbanor, hos ombud och på internet. Vid årsskiftet 2011–2012 kunde Fintotos spel spelas hos 1 000 ombud samt på 43 travbanor varav 23 endast används sommartid.

På webbplatsen berättar Fintoto (endast på finska) om sitt samhällsansvar genom att repetera åldersgränsen för spelande samt genom att påpeka att det finns tillgång till hjälp och råd för kunder som har svårigheter med att kontrollera sitt spelande.

Fintoto informerar också om sitt aktiva engagemang i utvecklandet och finansieringen av hjälplinjen Peluuri (www.peluuri.fi) som är avsedd för problemspelare och deras närstående och om att Fintoto årligen satsar betydligt på den uppföljning, forskning och utveckling i fråga om penningsspelproblem som bedrivs av social- och hälsovårdsministeriet. Fintoto anger sig vara medlem i Pelitoiminnan tutkimussäätiö (Forskningsstiftelsen för spelverksamhet) (www.pelisaatio.fi) som grundats av de finländska penningsspelssammanslutningarna tillsammans. Med ekonomiskt ansvar hänvisar bolaget till effektiv marknadsföring och effektivt anordnande av hästspel som säkrar förutsättningarna för hästhushållning i hela Finland. Bolagets avkastning används i sin helhet till att främja förutsättningarna för travsport och hästuppfödning i Finland.

Fintoto sätter värde på ett tillförlitligt Totospelande med extern, sakkunnig tillsyn. Laglighetsövervakningen av spelverksamheten ankommer på av Polisstyrelsen utnämnda officiella övervakare. Spelreglerna godkänns av inrikesministeriet. I ansvarighetsprogrammet

nämns förhindrande av brottslig verksamhet: Fintoto anmäler alla misstänkta fall av penningtvätt till centralkriminalpolisen. Tillsynsanmälan görs alltid för att kontrollera misstänkt penningtvätt om spelarens enskilda eller sammanlagda penninginsats är minst 3 000 euro eller om det är fråga om en tvivelaktig affärstransaktion.

På Fintotos webbplats konstateras att marknadskommunikationen är etiskt hållbar och ansvarsfull. Endast sanningsenlig information lämnas ut om Totospel och vinster. Vid rek-lamföringen undviks att idealisera spelet. Marknadsföringen riktas endast till personer över 18 år.

7.7 Myndigheternas utvärdering av spel

I kapitel 2 presenterades penningspelspolitiken och redogjordes för behovet av att noggran-nare än hittills bedöma skadligheten av penningspel. Bedömningen av skadligheten är också en viktig faktor i förebyggandet av spelproblem.

I slutrapporten för lotterilagsprojektet konstateras, att risken för spelproblem i och med den tekniska utvecklingen inte längre enbart kan fastställas enligt spelkategori eller speltyp, utan måste bedömas separat för varje spel med beaktande av spelets egenskaper samt det sätt på vilket spelet anordnas eller distribueras. Särskilt spelet på internet möjliggör ett spe-lande i snabbt tempo utan omgivningens sociala kontroll, vilket medför särskilda risker för spelproblem. Den elektroniska spelmiljön skapar nya utmaningar för bedömningen av pen-ningspel, särskilt med hänsyn till deras skadlighet.

Enligt slutrapporten för lotterilagsprojektet ska effekterna av alla penningspels egeska-per och tillgången till spelen bedömas både inom ramen för penningspelssammanslutnin-garnas egen utvecklingsverksamhet och dessutom inom ramen för tillstånds- och tillsyns-myndigheternas verksamhet när bestämmelser utfärdas och spelregler fastställs. Som ovan har konstaterats är det förbjudet att marknadsföra penningspel utanför spelsalar, spelkasino och travbanor, om det i samband med fastställandet av spelregler har konstaterats att spelen är förenade med en särskild risk för spelproblem. Denna skadebedömning ska grunda sig på ett bedömningssystem.

7.7.1 Arbetsgruppens förslag till bedömningssystem

Inrikesministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet tillsatte genom ett gemensamt be-slut 2.3.2011 en arbetsgrupp med uppgift att ta fram ett system för bedömning av problem i samband med penningspel. Som arbetsgruppens mål ställdes ett så effektivt förebyggande av penningspelrelaterade problem som möjligt. Arbetsgruppen färdigställde sitt arbete inom den utsatta tidsfristen 1.3.2012.

Arbetsgruppen gick igenom de viktigaste nationella och internationella bedömningsme-toderna för penningspel och föreslog att man i samband med fastställandet av spelreglerna ska bedöma spelproduktens och spelmiljöns egenskaper. Dessa är speltempo, utbudet av spel och spelinsatser, spelets belöningsgrad, utbudet av spelprodukter samt ytterligare lockelser förknippade med spelet. Spelegenskaperna bör bedömas såväl för nya spel som introduceras på marknaden som för redan existerande spel.


Därtill framförde arbetsgruppen ett förslag till ett bedömningssystem för skadligheten av penningspel som avser den myndighetsstyrda helhetsprocessen för bedömning av de ris-ker som hänför sig till penningspelen i samband med fastställandet av spelreglerna och för

tillsynen över anordnandet och marknadsföringen av penningspel. För ändamålet skulle en bedömningsarbetsgrupp utnämnas.

Utöver det som anges ovan gjorde arbetsgruppen ett förslag om de uppgifter som spelsammanslutningarna enligt 53 § i lotterilagen ska lämna till social- och hälsovårdsministeriet för uppföljning av och forskning i de problem som kan följa av deltagandet i penningspel samt för förebyggande av dessa problem och utveckling av deras behandling.

7.8 Ansvarsfull penningspelspolitik det effektivaste sättet att förebygga problem

Förebyggandet av spelproblem har mycket gemensamt med förebyggandet av andra beroendeproblem samt med förebyggande alkohol- och drogarbete och främjande av psykisk hälsa och hälsa i allmänhet. Det förebyggande arbetet kan delvis ordnas integrerat. Verksamheten kan gälla individen eller närmiljön och/eller vara inriktad på att stärka samhällets skyddande faktorer och ingripa i riskfaktorer.

En ansvarsfull penningspelspolitik, inklusive begränsning av spelutbudet, är det effektivaste sättet att förebygga problem som direkt orsakas av penningspel. Även stöd- och vårdtjänster spelar en roll i förebyggandet av problem. Den senaste utvecklingen av dessa tjänster behandlas i följande kapitel. 

8

HURDANA STÖD- OCH VÅRDTJÄNSTER FINNS TILLGÄNGLIGA FÖR PROBLEMSPELARE?

- Regeringsprogrammet och lotterilagen förpliktar till att utveckla behandlingen av spelproblem.
- Stöd- och vårdtjänster för problemspelare har tills vidare producerats mestadels med projektfinansiering, som specialtjänster eller som en del av missbrukarvården.
- Klienter som lider av penningspelsproblem och deras närstående möts även inom mentalvården och till exempel inom ekonomi- och skuldrådgivningen.
- Under de senaste åren har man börjat erbjuda tjänster för problemspelare, och vårdanställdas kompetens har utvecklats både inom tredje sektorn och inom de statligt finansierade tjänsterna och i ett flertal kommunala vårdenheter.
- Kommunen har ansvar för att ordna dagvårdstjänster och för att övervaka den privata dagvården.
- Yrkespersonalens kompetens har aktivt utvecklats.

8.1 Tjänster som fokuserar på penningsspeletsproblem

I detta kapitel behandlas specialtjänster med det största antalet klienter som helt koncentrerar sig på att ge stöd och behandling för problemspelare. Vidare behandlas utvecklingsprojekt i samband med dessa tjänster. I kapitel sex konstaterades att antalet problemspelare enligt den senaste befolkningsstudien är cirka 110 000 och antalet närstående som berörs av problemet är mångfaldigt.

Problemspelande innebär att spelandet tar så mycket pengar och/eller tid att det inverkar negativt på spelaren, hans eller hennes närstående eller den övriga sociala miljön. Förutom allvarliga ekonomiska svårigheter är problemspelande ofta förknippat med samtidigt förekommande psykiska problem och alkohol- eller drogberoende. De negativa konsekvenserna återspeglar sig ofta även i studieframgång eller i arbetslivet. Problemspelande orsakar problem och stödbehov också i spelarens närmaste omgivning.

Stöd- och vårdtjänster för problemspelare har tills vidare producerats mestadels i form av specialtjänster eller som en del av missbrukarvården. En del klienter söker hjälp också inom mentalvårdstjänsterna och till exempel inom den kommunala eller Garantistiftelsens ekonomi- och skuldrådgivning. För att utveckla stöd- och vårdtjänsterna för problemspelare och deras närstående har man under de senaste åren startat flera projekt som också lett till att problemspelande och stödtjänster oftare behandlats i medierna. I takt med ökat serviceutbud och mångsidigare hjälpmöjligheter har det blivit vanligare att söka hjälp för spelproblem.

Man har också börjat erbjuda andra tjänster för problemspelare, och vårdpersonalens kompetens har nyligen utvecklats på området i ett flertal kommunala vårdenheter. De som har spelproblem kan vända sig till A-klinikerna, mentalvårdsbyråerna, kriscentren, socialbyråerna, hälsovårdscentralerna, församlingarnas diakonianställda, de psykiatriska poliklinikerna och olika vårdanstalter. Bastjänsterna har en växande roll i att identifiera spelproblem och föra dem på tal. GA (Gamblers Anonymous) erbjuder kamratstöd utöver de former av kamratstöd som nämnts tidigare. En helhetsöversikt av stöd- och vårdtjänsterna finns på webbadressen www.thl.fi/pelihaitat > Rahapeliongelman hoito ja tuki (Behandling av och stöd för penningsspeletsproblem, på finska).

8.2 Kompetensutveckling

Samtidigt som stöd- och vårdtjänsterna utvecklas stärks också social- och hälsovårdspersonalens kompetens i frågor som gäller problemspelande. THL har under åren 2008–2009 producerat webbkursen Prevention och behandling av penningsspeletsproblem (omfattning 6 studiepoäng) som vid slutet av år 2012 hade avlagts av närmare 400 professionella inom vårdbranschen. Hela kursen finns också på svenska. Utbildningen har ordnats antingen som kompletterande utbildning eller som en del av examensinriktad utbildning vid läroanstalter och högskolor i samarbete med THL. I slutet av år 2012 hade 31 webbkurser arrangerats. Verksamheten koordineras av Kompetenscentret för det sociala området i Mellersta Finland, Koske på uppdrag av THL. År 2010 gjordes en kartläggning av kompetensbehovet hos den kommunala social- och hälsovårdspersonalen och personalen inom ungdomsarbetet i förebyggande och behandling av penningsspeletsproblem.

THL sammanställer och marknadsför också annan utbildning inom området som produceras av olika aktörer. År 2012 har THL i samarbete med Studenternas hälsovårdsstiftelse YTHS producerat den finskspråkiga webbkursen Netti- ja peliongelmat ja opiskelukyky

(1-2 sp) om hur spelproblem påverkar studieförmågan. Närmare uppgifter finns på THL:s webbplats Pelihaitat (www.thl.fi/pelihaitat/koulutus).

Senare i detta kapitel beskrivs projektet Pelissä vars mål bland annat var att stärka kompetensen hos vårdpersonalen. Projektet ordnade under åren 2008–2011 tiotals kompakta infokurser och två seminarier med totalt över 1 200 intresserade deltagare. Projektet ordnade också processutbildningen ”Ongelmapelaajien ja heidän läheistensä kohtaaminen, tuki ja hoito” (Att möta, stödja och behandla problemspelare och deras närstående). I utbildningen deltog 14 yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Projektet tog fram handboken Rahapeliongelmien tunnistaminen, puheeksiotto ja pelaajan auttaminen (Identifiering av och samtal om spelproblem samt hjälp för spelaren; på finska).

Yrkeshögskolan Diakonia och Helsingfors universitets Utbildnings- och utvecklingscentral Palmenia har under åren 2010–2012 genomfört två kompletterande utbildningar av läroavtalstyp för högskolor under rubriken Ongelmapelaajien erityisohjaaja (specialhandledare för problemspelare, s.k. Gambling counselor, 30 sp), där studierna också innefattade webbkursen Prevention och behandling av penningsspelsproblem som producerats av THL. Utbildningen ger färdigheter att förebygga spelrelaterade problem på individnivå, att identifiera och behandla problem och att stöda spelarnas närstående. Cirka 40 specialhandledare har utbildats.

8.3 Utvecklingsprojekt inom stöd och vård

Kompetensen hos stöd- och vårdtjänster som möter problemspelare och deras närstående samt andra vårdanställda som i sitt arbete kommer i kontakt med spelproblem har utvecklats under de senaste åren genom utbildning samt genom forsknings- och utvecklingsprojekt. I detta kapitel presenteras några av projekten.

8.3.1 Projektet Pelissä (På spel)

Pelissä-projektet är gemensamt för Sovatek-stiftelsen, Kehittämiskeskus Tyynelä och kriscentret Kuopion Kriisikeskus. Inom ramen för projektet kartlades tjänsterna som tillhandahölls för problemspelare och deras närstående i Mellersta och Östra Finland under åren 2008–2011. Projektets syfte var att utveckla ändamålsenliga vårdtjänster, -praxis och -processer för problemspelare och deras anhöriga.

Inom projektet sammanställdes och publicerades serviceprocesser inom området och utvecklades verktyg och metoder, t.ex. den s.k. Hålkaka-modellen samt testningen av KBT-metoder. KBT betyder kognitiv beteendeterapi. Hålkaka-modellen är ett verktyg som tagits fram inom Pelissä-projektet och som gör det möjligt att greppa hur spelproblemet återspeglas i människans olika livsområden och hela välbefinnandet. Modellen finns i den ovan nämnda handboken som utarbetades inom ramen för projektet ”Rahapeliongelmien tunnistaminen, puheeksiotto ja pelaajan auttaminen (Identifiering av och samtal om spelproblem samt hjälp för spelaren).

Inom Pelissä-projektet startades kamrattstödsgrupper med både professionella och lekmän som handledare samt utvecklades kursformade stöd- och behandlingsmodeller för problemspelare och deras närstående. Rehabiliteringskursen för problemspelare är ett rehabiliteringsprogram som tar 6 månader och som består av intensivperioder samt regelbundna kontakter mellan dem. Under kursen får spelberoende personer handledning av professio-

nella, kamratstöd, stöd för spelarens närstående samt stöd av sina närstående, och i processen ingår även självständigt arbete. Rehabiliteringskurser för problemspelare ordnas fortfarande.

8.3.2 Kamratstödsprojektet Pelirajat'on

Under åren 2008–2010 finansierade RAY ett projekt med kamratstöd för spelare som arrangerades av Socialpedagogiska stiftelsen. Den gick ut på kamratstöd för spelare och närstående, handledarutbildning och verksamhet som stimulerade till medborgarverksamhet på eget initiativ för spelare och deras närstående.

Sammanlagt 20 personer fick handledarutbildning. Under projektet verkade totalt 26 grupper för kamratstöd på 8 orter. Antalet deltagare var 139.

Pelirajat'on-kamratgrupper är avsedda för problemspelare och deras närstående. I grupperna behandlades olika svårigheter som hänförde sig till spelberoende eller de anhörigas liv, och deltagarna uppmuntrades att själva ta tag i sina problem. Grupperna leddes av frivilliga.

Med problemspelande avsågs både penningsspel och tidskrävande rollspel på dator. Pelirajat'on-projektet har en CD-databank med utbildningsprogram för handledare, läromaterial, en beskrivning av kamratgruppernas verksamhet samt spelares och närståendes personliga berättelser (på finska). Av verksamheten publicerades en God praxis-beskrivning i Socialporten år 2011. I en extern utvärdering ansågs kamratgrupperna och handledarutbildningen ha möjlighet att bli etablerade som en del av stödsystemet för problemspelare och deras närstående, och verksamheten bedömdes vara effektiv.

Kamratstödsverksamheten under projektet Pelirajat'on fortsätter. Socialpedagogiska stiftelsen har beviljats RAY-stöd för åren 2012–2014 för ett fortsatt projekt inom Pelirajat'on. Projektet har som mål att i samarbete med andra aktörer utveckla och etablera en frivillig kamratgruppsverksamhet för problemspelare och deras närstående i olika delar av Finland. I slutet av år 2012 hade kamratgrupper startat på sju orter: Helsingfors, Hyvinge, Joensuu, Torneå, Uleåborg, Villmanstrand och Åbo.

8.3.3 Spelkliniken

Spelkliniken är en tidsbestämd servicehelhet specialiserad på penningsspelsproblem för åren 2010–2014. Den producerar och utvecklar mångprofessionella tjänster med låg tröskel för spelare, deras närstående och personer som i sitt arbete kommer i kontakt med spelproblem. Spelkliniken är ett partnerskapsprojekt som i tillämpliga delar kombinerar spelspecifika funktioner, resurser och kompetens från THL, Helsingfors och Vanda städer, organisationerna Sininauhaliitto, A-klinikstiftelsen och år 2010 Socialpedagogiska stiftelsen.

Spelkliniken erbjuder och utvecklar öppenvårdstjänster, stöd och rådgivning, konsultation, nätverksarbete samt grupparbete, kamratstöd och stöd som ges parvis. En del av klientarbetet genomförs per telefon och/eller elektroniskt. Samtliga tjänster är avgiftsfria.

Spelkliniken öppenvårdsteam erbjuder tjänster för invånare över 18 år i partnerkommunerna Helsingfors och Vanda samt genom ett separat avtal i Grankulla och stöder anställda i ärenden/frågor som gäller spelproblem. Dessutom har riksomfattande tjänster placerats vid Spelkliniken i Helsingfors, t.ex. Peluuri, Peli poikki-programmet och informations- och stöd-tjänsten med låg tröskel Tiltti.

Spelkliniken förvaltning fastställs i partnerskapsavtalet mellan staten, organisationerna och kommunerna. Personalen står i arbetsförhållande till sina egna bakgrundsorganisationer,

Tabell 11 | Klientantal år 2012 vid Spelkliniken tjänster

Spelkliniken klienter 2012	1	2	OBS.
Öppenvård	154	1 356	1) Nya klienter, 2) Klientbesök
Tiltti	169	925	1) Första besök, 2) Besök sammanlagt
Peluuri			
- Hjälpelinjen	1 374	2 975	1) Telefonsamtal om spelproblem, 2) Samtliga mottagna samtal
- Pelivoimapiiri	276	333	1) Nya medlemmar, 2) Medlemmar sammanlagt
- Peli poikki	209	164	1) Nya registrerade, 2) Genomförda program

och verksamheten leds av en ledningsgrupp som bildats av de deltagande organisationerna, som även utnämnt en utvecklingskoordinator till chef för kliniken. Inom Spelkliniken tjänster arbetar 17 anställda på hel- eller deltid. Spelkliniken dokumenterar och producerar kunskap om spelproblem och problemspelare till stöd för forskningen på området. Detta sker genom att man samlar kunskap och statistik om Spelkliniken klienter och klientarbete. Spelkliniken hade före slutet av år 2012 publicerat två rapporter om sin verksamhet. Rapporterna finns på Spelkliniken webbplats.

År 2012 befann sig Spelkliniken i mitten av sin projektperiod. Spelkliniken har etablerat sin roll som en vård- och utvecklingsenhet som är specialiserad på spelrelaterade problem. De medverkande aktörerna hänvisar problemspelare till denna tjänst och samarbetet medför synergieffekter, vilket har lett till att klientmängderna är stora inom Spelkliniken samtliga tjänster. Målet är att skapa klienten ett tjänsteurval som innehåller ett lämpligt alternativ för varje klient och för varje fas i spelproblemet.

8.3.4 Peluuri

Peluuri erbjuder riksomfattande, avgiftsfria stöd-, handlednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel för problemspelare, deras närstående samt för professionella som hjälper dessa. Peluuri har en hjälpelinje, ett webbaserat självhjälsprogram kallat Peli poikki, Pelivoimapiiri – en tjänst där man får hjälp och stöd per sms, diskussionsforumen Valtti och Tuuletin samt rådgivning per e-post (eNeuvonta, på finska). Peluuri verkar inom ramen för Spelkliniken i Helsingfors.

Peluuris servicegivare är Sininauhaliitto och A-klinikstiftelsen, och finansieringen delas mellan de finländska penningsspelssammanslutningarna, med undantag av Peli poikki-programmet som finansieras av THL. Peluuri har under de senaste åren utvecklat sin professionella verksamhet bl.a. genom att modellera sina arbetssätt och stärka den teoretiska grunden. Servicehelheten har utvecklats bl.a. genom att jourtjänst nu också finns på svenska.

Tjänsten Pelivoimapiiri, som sedan år 2009 utvecklats tillsammans med A-klinikstiftelsen genomförs som en del av Peluuris verksamhet. Pelivoimapiiri är en sms- och internetjänst för dem som är oroade över sitt eget eller någon anhörigs spelande. Tjänsten är avgiftsfri och anonym. Via Pelivoimapiiri kan man dela sina tankar i en kamratgrupp och skriva påminnelser för sig själv och beställa dem i sin mobiltelefon. Professionella har skrivit serier av meddelanden med fakta och tips om hjälptjänster och hur man kan klara sig.Handledning och rådgivning från yrkesmänniskor ges också i kamratgrupper och via privata textmeddelanden. Samtal med personer i samma situation och stödmeddelanden kan hjälpa med eller utan annat stöd och andra hjälpinsatser.

Peluuri koordinerar och verkställer Peli poikki-programmet som finansieras av THL. Det är ett åtta veckor långt program som kombinerar stöd av terapeut, egenvård och kamratstöd och baserar sig på kognitiv beteendeterapi och motiverande samtal. En ny version av Peli poikki-programmet har utvecklats år 2010–2011 i samarbete med svenska Spelinstitutet Ab som äger programmet samt med Spelkliniken och THL. Från år 2011 har även två terapeuter från kriscentralen i Kuopio arbetat på deltid i Peli poikki-programmet.

Tabell 12 | Samtal om spelproblem som mottagits av Peluuris hjälplinje 2004–2012

Peluuri 1.9.2004– 31.12.2012	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Spelproblem, sammanlagt	312	1 161	1 231	1 390	1 253	1 159	1 120	1 189	1374
- Spelare	208	869	844	933	854	726	787	736	853
- Närstående	84	219	271	379	356	383	290	389	463
- Indirekt klient	20	73	116	78	43	50	43	64	58

8.3.5 Tiltti

Tiltti är det första informations- och stödcentret med låg tröskel i Finland som helt koncentrerar sig på spelrelaterade problem. I det spelfria kaféet eller mysrummet kan man tillsammans med en anställd eller en person i samma situation tala om sin relation till eget eller någon närstående persons spelande. Sininauhaliittos utvecklingsprojekt Tiltti fungerar i anslutning till Spelkliniken och genomförs under åren 2010–2014 med finansiering av RAY.

Målet är att utveckla lättillgängliga verksamhetsformer som främjar spelarnas och de närståendes kontakter med varandra. Verksamhetsformerna utgår från besökarnas behov och önskemål och planeras tillsammans med dem. Dessutom utvecklas samarbetet mellan kamratstödsverksamhet och professionella insatser. Utgångspunkten är att man sätter värde på klienternas erfarenhet och sakkunskap vid sidan av den yrkesmässiga kunskapen.

Man får komma utan tidsbeställning eller förhandsanmälan och vara anonym. I Tiltti kan man träffa en annan spelare eller närstående och delta i öppna kamratgruppsmöten. Med jämna mellanrum hålls också s.k. Taloustiistai, en tisdag som ägnas åt ekonomi. De som råkat ut för ekonomiska svårigheter till följd av sitt spelande kan då få hjälp av Garantistiftelsens sakkunniga i ekonomi och skuldrådgivning.

8.3.6 THL/ läkemedelsstudie

I första hand baserar sig behandlingen av problemspelare på psykosociala metoder, men också läkemedelsbehandling har gett lovande resultat. Institutet för hälsa och välfärd (THL) genomför på Spelkliniken en dubbelblind klinisk studie om behandling av spelberoende med opioidantagonisten naltrexon och en inlärningsmodell ("Kaksoissokkoutettu klininen hoitotutkimus: Rahapeliriippuvuuden hoitaminen opioidinsalpaaja naltreksonilla ja oppimismallilla"). Målet för studien är att utreda effekten av läkemedel, i detta fall opioidantagonisten naltrexon, och en ny behandlingsmodell som baserar sig på inläring (KBT) hos spelberoende personer. Behandlingen pågår i 21 veckor och innefattar 8 besök. Undersökningen är dubbelblind och placebokontrollerad.

I studien invaldes de första etthundra personerna som uppfyllde kriterierna för inklusion respektive exklusion. Studien startade hösten 2011 och före hösten 2012 hade deltagarna rekryterats. De första analyserna och rapporterna blir klara år 2013. Läkemedelsbehandlingen piloterades år 2009. Spellusten minskade signifikant hos de undersökta under undersökningsperioden och samtidigt ökade deras upplevda livskvalitet och sinnesstämning.

8.3.7 Intensivbehandling och rehabilitering

Beroendekliniken Tyynelä, Hietalinna-samfundet och rehabiliteringscentret Tuustaipaleen kuntoutumiskeskus erbjuder intensiv behandling och rehabilitering för problemspelare, till exempel i form av kursformade behandlingsperioder.


8.3.8 Regionala piloteringar det senaste inslaget i tjänsterna

THL utvecklar tjänster för problemspelare och deras närstående, ökar tillgången till dem samt stärker kompetensen särskilt inom de kommunala missbrukar- och mentalvårdstjänsterna och bastjänsterna liksom även samarbetet inom tjänster avsedda för problemspelare. Tjänsterna utgör en del av missbrukar- och mentalvården.

Med stöd av THL kommer stöd- och vårdtjänster för problemspelare och deras närstående och organiseringen av tjänsterna att utvecklas i två separata regionala pilotprogram (Aluepilotti) utanför huvudstadsregionen under åren 2013–2015. Pilotprogrammen kommer att handla om penningspelande men även beakta utmaningar som ställs av digitalt spelande.

THL sökte år 2012 genom anbudsförfarande en kommun/kommuner och/eller samkommun/samkommuner att i samarbete med en eller flera allmännyttiga stiftelser och/eller organisationer genomföra pilotprojekten. Målet är att hitta alternativa organiseringsätt för att kunna erbjuda problemspelare och deras närstående högklassiga stöd- och vårdtjänster och utveckla servicen för dessa klientgrupper. Tjänsterna inom de regionala pilotprogrammen utgör antingen en del av den offentliga social- och hälsovården eller fungerar i samband med dem (integrerade till exempel till missbrukarvården och/eller mentalvården).

Målet är också att råda bot på splittringen av tjänsterna och den regionala ojämlikheten samt att klargöra arbetsfördelningen mellan primära och specialiserade tjänster och utveckla samarbetet mellan dem. Vårdkedjorna bör vara smidiga och tjänsterna i regel avgiftsfria, lättillgängliga. Valda vårdmetoder ska vara evidensbaserade.

Vinnarna av anbudsförfarandet, som kommer att starta var sitt pilotprojekt, är samkommunen för social- och hälsovården i Päijät-Häme samt social- och hälsoväsendet i Karleby stad. Båda deltar med samarbetspartner. 

9

ANVÄNDNING AV PENNING- SPELENS INTÄKTER OCH LOTTERISKATT

- En del av spelavgifterna för penningsspelsverksamheten återbetalas till spelarna som vinster. Före år 2012 fastställdes andelen av vinster till spelarna i penningspelstillståndet, efter årsskiftet i en förordning som utfärdas av statsrådet.
- Av intäkterna för penningsspelsverksamheten betalas lotteriskatt till staten. Genom ändringen av lotterilagen som trädde i kraft 1.1.2012 höjdes lotteribeskattningen och samordnades så, att skattesatsen för lotterier som anordnas med ensamrätt är 12 procent.
- Avkastningen av de spel som anordnas av Veikkaus används till främjande av idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete.
- Avkastningen av de spel som anordnas av Penningautomatföreningen används till att främja hälsa och social välfärd.
- Avkastningen av totospel som anordnas av Fintoto används till att främja hästuppfödning och hästsport.

9.1 Principerna för utdelningen av vinster

Av de spelavgifter som samlas av penningsspelssammanslutningarna delas ut en viss andel som vinster till spelarna. Av den återstående delen av penningsspelssammanslutningens avkastning betalas kostnaderna som orsakats av verksamheten samt lotteriskatten till staten. Nettoavkastningen betalas i sin helhet till förmånstagarna att användas för allmännyttiga ändamål. I utdelningen av avkastningen och lotteriskatten som presenteras i detta kapitel syns inte ännu lagändringarna från årsskiftet 2011–2012, dvs. övergången av samtliga Totospel till Fintoto Ab och den för alla penningsspelssammanslutningar gemensamma lotteriskattesatsen på 12 procent.

9.2 Andelen som återbetalas till spelarna som vinster

Enligt 13 § i lotterilagen föreskrivs genom förordning av statsrådet hur stor andel av avkastningen av spelavgifterna som ska betalas till spelarna som vinst.

Återbetalningen till spelarna som vinster:

- Veikkaus Ab betalar beroende på spel 40–95 procent av spelavgifterna som vinster.
- RAY betalar kalenderårsvis av de insamlade spelavgifterna i genomsnitt 70–99,9 procent av den totala omsättningen som vinster
- Fintoto Ab betalar beroende på spel 65–90 procent av spelavgifterna som vinster.

I spelreglerna som utfärdas genom förordning av inrikesministeriet och som gäller penninglotterier, tippnings- och vadhållningsspel samt totospel ges närmare bestämmelser om återbetalningsprocenten.

Tabell 13 | **Vinster som utbetalats av penningsspelssammanslutningar till spelare åren 2009–2011 (M €)**

Utbetalade vinster	2011	2010	2009
Penningautomatföreningen RAY	7323,9	6251,9	5896,6
Veikkaus Ab	961	888	791,1
Fintoto Ab	147,2	143,1	150,7
Sammanlagt	8432,1	7283	6838,4

9.3 Andelen skatter till staten av penningsspelssammanslutningens avkastning

Enligt 1 § i lotteriskattelagen (552/1992) ska penningsspelssammanslutningarna betala lotteriskatt till staten på lotterier som anordnas i Finland. Penningsspelssammanslutningarna betalar 12 procent i lotteriskatt av spelverksamhetens intäkter, dvs. av skillnaden mellan det totala beloppet av penninginsatser och vinster som betalats till spelarna. Lotteriskattein-

täkterna används till statens utgifter enligt budgeten utan bindningar. Enligt 59 § i mervärdesskattelagen (1501/1993) är penningsspelssammanslutningarna inte skyldiga att betala mervärdesskatt på penningsspel som de ordnar.

Tabell 14 | **Lotteriskatter som betalats av penningsspelssammanslutningar åren 2009–2011 (M €)**

Utbetalda lotteriskatter	2011	2010	2009
Penningautomatföreningen RAY	73,8	55,5	54,0
Veikkaus Ab	83	76,1	72,6
Fintoto Ab	4,9	4,7	5,0
Sammanlagt	161,7	136,3	131,6

Åren 2009 och 2010 betalade Veikkaus Ab och Fintoto Ab 9,5 procent i lotteriskatt på avkastningen av penningsspelssammanslutningens verksamhet, medan lotteriskatten för avkastningen av RAY:s spelverksamhet var 8,25 procent. År 2011 var lotteriskatten 10 procent av Veikkaus Ab:s och RAY:s penningsspelssammanslutningens avkastning. Vid den tidpunkten var lotteriskatten för totospel emellertid 9,5 procent av intäkterna.

Från början av år 2012 övergick alla totospel till Fintoto Ab och alla penningsspelssammanslutningar fick samma lotteriskattesats, vilket påverkade beloppet av lotteriskatten för varje penningsspelssammanslutning.

9.4 Fördelningen av intäkterna av penningsspelssammanslutningens verksamhet mellan förmånstagarna

Penningsspelssammanslutningens verksamhet ger ekonomiskt betydande intäkter. I 17 § i lotterilagen föreskrivs om avkastningens användningsändamål. Avkastningen av penningsspel som anordnas av penningsspelssammanslutningarna används för olika ändamål. Avkastningen av penningsspel som anordnas av Veikkaus Ab används för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete. Avkastningen av penningsspel som anordnas av RAY används till att främja hälsa och social välfärd. Avkastningen av penningsspel som anordnas av Fintoto används till att främja hästuppfostran och hästsport.

Avkastningen av penningsspel upptas i statsbudgeten för säkerställande av att den används på ett sätt som är ändamålsenligast för samhället, trots att penningsspelssammanslutningarnas verksamhet i övrigt inte omfattas av statens budgetekonomi. I statsbudgeten tas varje år in anslag som uppskattas motsvara det belopp som delas ut som avkastning av varje penningsspelssammanslutning. Föreskrifter om upptagande av avkastning i statsbudgeten ges separat för varje ensamrättssammanslutning. Statsrådet kan besluta att högst 20 procent av de anslag som upptagits i statsbudgeten årligen ska lämnas outdelade. Det outdelade beloppet ska delas ut inom fem år.

Tabell 15 | Tippningsvinstmedel som utdelats av Undervisnings- och kulturministeriet åren 2009–2011

Förmånstagargrupper Understöd	2011*	2010	2009
Konst	220,7	197,9	204,7
Idrott	143,3	128,5	124,4
Vetenskap	100,3	90,0	86,6
Ungdomsarbete	51,6	46,3	44,8
Sammanlagt	515,8	462,7***	460,5**

* År 2011 utdelades ett separat belopp ur Veikkaus avkastning för ett projekt som främjade ungdoms-sysselsättning

** År 2009 delade Undervisnings- och kulturministeriet ut 17,0 milj. euro av den outdelade avkastningen.

*** År 2010 delade Undervisnings- och kulturministeriet ut 30 milj. euro av de outdelade vinstmedlen särskilt för projekt till stöd för ungdomssysselsättningen. Av beloppet var andelen för konst och kultur 11,6 milj. euro, för idrott 7,5 milj. euro, för vetenskap 5,8 milj. euro och för ungdomsarbete 5,1 milj. euro.

9.4.1 Användningen av avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel

Avkastningen av Veikkaus Ab, dvs. av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel används för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete. Föreskrifter om fördelningen av avkastningen enligt nämnda ändamål finns i lagen om användning av avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel (den s.k. fördelningslagen (1054/2001)).

Av Veikkaus Ab:s avkastning anvisades enligt 1 § i fördelningslagen 38,5 procent för att främja konst, 25 procent för att främja idrott och fysisk fostran, 17,5 procent för att främja vetenskap och 9 procent för att främja ungdomsarbete. Dessutom lämnas 10 procent att utdelas för dessa ändamål på det sätt som årligen bestäms separat.

Sammanslutningar som får tippningsvinstmedel kan dela ut pengar vidare. Till exempel museer, operor och olika kulturevenemang är förmånstagare för konst. Med tippningsvinstmedlen för idrott ges understöd bland annat för byggandet av idrottsplatser, för idrottsorganisationer, idrottsforskning samt för barns och ungas motion och idrottsutbildning. Den viktigaste förmånstagaren inom vetenskap är Finlands Akademi som årligen beviljar understöd bland annat till forskningsprojekt och främjande av vetenskaplig forskning. Största delen av medlen för ungdomsverksamhet riktas till stöd för ungas verksamhet i frivilliga organisationer samt för hobbyverksamhet, t.ex. ungdomsföreningar.

9.4.2 Användning av avkastningen av penningautomater, kasinospel och kasinoverksamhet

Drygt 90 procent av RAY:s penningspelsavkastning härstammar från spelautomaterna. Avkastningen delas ut som understöd till frivilliga organisationer som främjar hälsa och social välfärd. Enligt 22 § i lotterilagen kan RAY:s avkastning användas också för vård och reha-

Tabell 16 | **Understöd som utdelats av RAY 2009–2011 (M €)**

Siffrorna är tagna ur Statsrådets budgetförslag 2010, 2011 och 2012

Projekt, verksamhetsunderstöd och investeringar

Understöd	2011	2010	2009
Allmänna understöd	51,9	64,4	65,1
Riktade verksamhetsunderstöd	123,1	120,1	126,2
Investeringsunderstöd	34,4	34,4	40,5
Projektunderstöd	58,8	59,3	70,7
Sammanlagt	268,2	278,2	302,5

Understöd enligt resultatområde

Resultatområden	2011	2010	2009
Frivillig organisationsverksamhet	138,0	134,2	144,9
Specialgruppers boende	45,2	47,7	50,9
Främjande av verksamhetsförmågan	32,6	33,0	39,2
Krishjälp	18,6	28,3	29,9
Kurs-, läger- och semesterverksamhet	18,6	17,8	20,6
Dag- och arbetsverksamhet	8,3	9,3	11,3
Förebyggande av folksjukdomar	6,9	7,9	2,9
Sammanlagt	268,2	278,2	302,5

Understöd för rehabilitering av veteraner och för driftskostnader för anstalterna för krigsinvalider

Understöd för rehabilitering av veteraner mm.	2011	2010	2009
Sammanlagt	99,3	102,8	105

bilitering av veteranerna från våra krig samt för anläggningsutgifter för biblioteket avsedda för synskadade.

I lagen om penningautomatunderstöd (1056/2001) föreskrivs om de grunder och förfaranden som ska iakttas när understöd av avkastningen av RAY:s penningspelsverksamhet be-

viljas. RAY gör ett förslag till social- och hälsovårdsministeriet på basis av ansökningar om understöd som beviljas av avkastningen. Social- och hälsovårdsministeriet föredrar förslaget för fastställande av statsrådet som fattar beslut om utdelningen av understöd. RAY har hand om utbetalningen av understöd, övervakar under ledning av social- och hälsovårdsministeriet användningen av spelautomatunderstöd samt följer och utvärderar verksamheten hos dem som erhållit understöd.

RAY delar årligen ut avkastningen av penningsspelverksamheten i form av understöd till organisationer inom social- och hälsovården. Beslut om utdelning av RAY:s understöd fattas av statsrådet på förslag av RAY. RAY:s bidragsstrategi är att dela ut avkastningen för främjande av hälsa och socialt välbefinnande, förebyggande av problem som äventyrar hälsan och det sociala välbefinnandet samt för hjälp till människor i Finland som drabbats av svårigheter. Under åren 2008–2011 indelades bidragsstrategin i tre huvudlinjer. Den första framhöll främjandet av hälsa och socialt välbefinnande och organisationernas verksamhetsförutsättningar, den andra förebyggandet av problem och den tredje utvecklandet av stöd och tjänster för de sämst lottade befolkningsgrupperna. År 2011 delade RAY ut 367,5 miljoner euro i understöd varav 270 miljoner till cirka 800 organisationer samt cirka 100 miljoner euro för rehabilitering och vård av krigsveteraner. Under strategiperioden 2012–2015 kanaliseras RAY:s understöd allt kraftigare till organisations- och medborgarverksamhet, t.ex. frivilligarbete och kamrattstöd, information och rådgivning, främjande av delaktighet samt påverkan och intressebevakning.

9.4.3 Användning av avkastningen av totospel

Avkastningen av Fintoto Ab:s totospel används till att främja hästuppfödning och hästsport. Om användningen av avkastningen för nämnda ändamål har föreskrivits genom lagen (1055/2011) om användning av avkastningen av totospel för främjande av hästuppfödning och hästsport. Genom statsrådets förordning (1010/2011) föreskrivs om indelningen av det sammanlagda beloppet av avkastningen på totospel i en andel som Fintoto Ab använder under tillsyn av jord- och skogsbruksministeriet och i en andel som jord- och skogsbruksministeriet delar ut som understöd (hästhushållningsanslaget). Statens andel av avkastningen på totospel har år 2012 varit 1,0 procent. Från början av år 2013 minskar statens andel till 0,4 procent. I statsrådets förordning (1476/2001) föreskrivs närmare om hästhushållningsdelegationen och användningen av avkastningen av totospel.

Hästhushållningsdelegationen som tillsatts av jord- och skogsbruksministeriet har hand om ärenden som gäller användningen av avkastningen av totospel som insamlats under hästtävlingar. Delegationen fungerar i samband med ministeriet som ett rådgivande organ. Jord- och skogsbruksministeriet fattar på basis av ansökningar beslut om understöd för främjande av hästuppfödning och av hästsport. Ministeriet betalar understöden och övervakar deras tillbörliga användning. Understöd beviljas med stöd av lagen till travbanor som ett understöd bundet till anordnande av totospel, till kommuner för anläggande och upprätthållande av travbanor, som prisunderstöd samt till centralorganisationer och medlemsorganisationer bland annat för rådgivning och information, avelsverksamhet, dopingkontroll och investeringar.

Den andel som återstår efter avdrag av statens andel, kostnaderna för anordnande av spelverksamheten och andelen som återbetalas till spelarna får Fintoto Ab använda att utdelas som understöd till hästsport och -uppfödning. Fintoto Ab delar ut dessa understöd direkt till travbanorna. Från början av år 2012 övervakar jord- och skogsbruksministeriet den avkastning som Fintoto Ab delar ut bland annat genom redogörelser som lämnas till ministeriet.

Tabell 17 | **Beloppet av understöd och statens andel som betalades av Fintoto Ab 2009–2011 (M €)**

Utbetalade understöd och ersättningar	2011	2010	2009
Till travbanor	26	26,6	29,9
Till jord- och skogsbruksministeriet	8,1	7,8	8,3
Sammanlagt	34,1	34,4	38,2

10

SLUTORD

Denna bok beskriver den nationella och internationella utvecklingen av penningspelande och administrativa åtgärder som hänför sig till spelandet. Årsbokens syfte är att ge läsaren en uppfattning om den utveckling som skett i penningspelandet och det finländska penningspelssystemet sedan föregående årsbok utkom år 2009.

Många förändringar har skett under den aktuella observationsperioden. Särskilt förändringen på det internationella fältet och revideringen av lotterilagen i två etapper efter år 2009 har format penningspelssystemet i Finland.

I början av varje kapitel anges de viktigaste förändringarna som inträffat under observationsperioden, och den senare utvecklingen presenteras bl.a. på webbplatserna för de instanser som skribenterna representerar. Närmare information om webbplatserna och andra källor finns nedan samt i bilagan till boken.

Mer information finns på följande webbplatser:

www.intermin.fi

www.stm.fi

www.poliisihallitus.fi

www.thl.fi/pelihaitat

www.thl.fi/spelrelateradeproblem

www.peliklinikka.fi

www.peluuri.fi

PRESENTATION AV SKRIBENTERNA

Förord till boken har skrivits av avdelningschef **Kari Paaso** vid social- och hälsovårdsministeriets avdelning för främjande av välfärd och hälsa samt lotteriförvaltningschef **Jouni Laiho** vid Polisstyrelsen. Regeringsrådet **Katriina Laitinen** vid inrikesministeriets polisavdelning samt konsultative tjänstemannen **Kari Haavisto** vid social- och hälsovårdsministeriet har deltagit i utarbetandet av boken. Skribenterna är ledande tjänstemän på förvaltningsområdet av de ministerier som reglerar penningsspelbranchen.

Informatören, redaktören, pol.mag. **Maarit Avellan** har svarat för förlagsredigeringen av boken och skrivit kapitel ett som behandlar penningsspelssystemet. Hon svarar för informationen vid Spelkliniken och är anställd vid Kompetenscentret inom det sociala området i huvudstadsregionen som fungerar i anslutning till Helsingfors stad och är bl.a. innehållsproducent för Institutet för hälsa och välfärds (THL) webbplats Spelrelaterade problem.

Överinspektör, jur.mag. **Jukka Tukia** har skrivit kapitel två om penningsspelpolitiken samt kapitel fem som kartlägger hur spelavkastningen uppstår. Han är anställd vid inrikesministeriets polisavdelning och arbetar bland annat med beredningen av riktlinjerna för penningsspelpolitiken och med lagberedningen i anslutning till den.

Konsultative tjänstemannen, jur.mag., vicehäradshövding **Sakari Airas** har skrivit kapitel tre som behandlar den internationella omvärlden. Han är anställd vid inrikesministeriets polisavdelning och sköter bl.a. uppgifter som hänför sig till internationell penningsspelpolitik.

Överinspektör, magistern i administrativa vetenskaper **Sari Ikkala** och överinspektör, ju. mag. **Tiina Tulirinta** har svarat för kapitel fyra som behandlar tillsynen samt kapitel nio som redogör för hur spelavkastningen kanaliseras. De är anställda vid Polisstyrelsen och ansvarar bl.a. för tillsynen över penningsspelverksamhetens lagenlighet samt ingripandet i lagstridig verksamhet.

Forskaren, pol. dr **Johanna Järvinen-Tassopoulos** har svarat för kapitel sex som behandlar forskning. Hon har lång erfarenhet av forskning i penningsspelande och spelrelaterade problem som bedrivs av Institutet för hälsa och välfärd.

Forskaren, pol. mag. **Jenni-Emilia Ronkainen** har deltagit i utarbetandet av kapitel sex som behandlar forskning. Hon är anställd som forskare vid Institutet för hälsa och välfärd, avdelningen för alkohol, narkotika och beroende.

Utvecklingschef, ped. mag. **Saini Mustalampi** har skrivit kapitel sju om förebyggandet av problem till följd av penningsspel samt kapitel åtta om stöd- och vårdtjänster. På Institutet för hälsa och välfärd svarar hon för den riksomfattande utvecklingen och koordineringen av arbetet för förebyggande av spelrelaterade problem samt stöd- och vårdtjänsterna.

Forskaren, pol. mag. **Antti Murto** har deltagit i utarbetandet av kapitlet som gäller förebyggandet av problem till följd av penningspel samt kapitlet om penningflödet i spelbranschen. Han har varit anställd som forskare vid Spelkliniken och fungerar från början av år 2013 som specialplanerare vid Institutet för hälsa och välfärd.

Spelkliniken utvecklingskoordinator, pol.mag. **Tapio Jaakkola** samt Peluuris utvecklingschef, pol.mag **Mari Pajula** har kommenterat årsbokens texter och gett råd för framtagnings av aktuella fakta.

FAKTA OM HANDLINGAR

FINLAND

Bifogad information finns bl.a. på webbplatsen för statens författningsdatabank Finlex (www.finlex.fi)

Lotterilagen

För lotterilagens del finns ändringarna som gjordes under åren 2010–2012 i Finlex. Datum för lagändringarna som genomfördes under årsbokens observationsperiod var 1.10.2011 och 1.12.2012.

Statsrådets förordningar

Statsrådets förordning av anordnande av Fintoto Ab:s penningspel (1286/2011), Penningautomatföreningens penningspel (1287/2011) samt Veikkaus Ab:s penningspel (1288/2011) utfärdades 15.12.2011 och trädde i kraft 1.1.2012. Förordningen om Penningautomatföreningen har ändrats 10.5.2012 genom en ny förordning (2032/2012). Förordningen trädde i kraft 1.6.2012. Förordningarna finns i Finlex.

Inrikesministeriets förordningar

De första förordningarna om spelreglerna för penningspel, specifikt utfärdade för varje penningspelssammanslutning utfärdades 22.12.2011 och trädde i kraft 1.1.2012. Inrikesministeriets förordningar om spelregler för varje penningspelssammanslutning publiceras i inrikesministeriets författningssamling. Spelregler för enstaka spel utgör bilagor till förordningarna. I författningssamlingen publiceras enligt 4 § i lagen om Finlands författningssamling (188/2000) ett meddelande av inrikesministeriet om när förordningen träder i kraft och hur den har publicerats. Efter ikraftträdandet finns förordningarna jämte bilagor tillgängliga i inrikesministeriets registratur. Förordningarna utgör en del av inrikesministeriets föreskriftssamling och publiceras i statens författningsdatabank Finlex under rubriken Myndigheternas föreskriftssamlingar.

Regeringsprogrammet

Statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram 22.6.2011.

Programmet kan läsas på statsrådets

webbplats på adressen valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/sv.jsp (på svenska).

Regeringens propositioner

På riksdagens webbplats finns regeringens propositioner med förslag till lotterilag.

www.eduskunta.fi Propositionerna finns också i författningsdatabasen Finlex under rubriken Regeringspropositioner www.finlex.fi/sv/esitykset/he/

EUROPEISKA UNIONEN

Europeiska kommissionen

Europeiska unionens åtgärdsplan om onlinespel presenterades i oktober 2012.

Ett meddelande om ärendet finns på Europeiska unionens webbplats på adressen ec.europa.eu.

År 2011 publicerade kommissionen en s.k. grönbok om onlinespel på den inre marknaden. Den finns också på ifrågavarande webbplats.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:024:0085:01:SV:HTML>

Dokumentets namn är Grönbok KOM(2011) 128 slutlig.

Europaparlamentet

Europaparlamentet avgav i oktober 2011 en rapport om hasardspel online på den inre marknaden. Betänkandet kallas Creutzmann-rapporten (2011/2084(INI)). Det kan hittas via Europaparlamentets webbplats på adressen www.europarl.europa.eu.

Europeiska unionens domstol

Särskilt i början av årsboken har hänvisningar gjorts till domslut av Europeiska unionens domstol.

Intressanta ur finländsk synvinkel är till exempel fallen Schindler, Läärä ja Cambelli. De finns på internet på adressen <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?cid=111531>.

KÄLLOR

Aho, Pauliina & Turja, Tuomo (2007) Suomalaisten rahapelaaminen 2007. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki: Taloustutkimus Ab.

Björklund, Katja & Heiskanen, Maria & Kokko, Marjo (2011) Opiskelija internetissä – kuinka kala vedessä vai kiinni verkossa? Korkeakouluopiskelijoiden rahapelaaminen ja internetin käyttö (Studerande på internet – som fisken i vattnet eller fast i nätet? Penningspelande och användning av internet bland högskolestuderande. Sammandrag på svenska). Raportti 16/2011. THL & YTHS. Helsinki: THL.

Ehdotus rahapeleihin kytkeytyvien haittojen arviointijärjestelmäksi, sisäasiainministeriön julkaisut 10/2012. (Myndigheternas bedömningssystem för bedömning av penningspels skadeverkningar. Inrikesministeriets publikationer 10/2012. Presentationsblad på svenska).

Hakkarainen, Pekka & Järvinen-Tassopoulos, Johanna & Metso, Leena (2010) Miten alkoholinkäyttö, rahapelaaminen ja huumeidenkäyttö kytkeytyvät toisiinsa? I verket **Mäkelä, Pia & Mustonen, Heli & Tigerstedt, Christoffer** (red.) Suomi juo. Suomalaisten alkoholinkäyttö ja sen muutokset 1968–2008. Helsinki: THL.

Ilkas, Hannu & Turja, Tuomo (2003) Rahapelitutkimus. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki: Taloustutkimus Ab.

Jaakkola, Tapio ja Murto Antti: Toimintakatsaus. Peliklinikka 2011.

Jaakkola, Tapio, Murto, Antti ja Pajula, Mari: Toimintakatsaus ja Peluuri puolivuosisiraportti. Peliklinikka ja Peluuri 2012.

Järvinen-Tassopoulos, Johanna & Ronkainen, Jenni-Emilia & Ahlström, Salme & Winter, Torsten (2013) Nuoret rahapelaajat, alkoholi ja riskikäyttäytyminen. (publiceras)

Karvinen, Juho & Mäyrä, Frans (2011) Pelaajabarometri 2011: Pelaamisen muutos. TRIM Research Reports 6. Informaatitieteiden yksikkö: Tampereen yliopisto.

Lahti T, Halme J, Pankakoski M, Sinclair D, Alho H. Treatment of pathological gambling with naltrexone pharmacotherapy and brief intervention: a pilot study. Psychopharmacol Bull. 2010;43(3):35-44)

Lesieur H., Blume S. The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. *Am J Psychiatry* 1987;144:1184-1188.

Pajula, Mari & Aaltonen, Anniina (2010) Peluuri Vuosiraportti 2010. Helsinki: Peluuri. Årsrapport 2010 med sammandrag på svenska.

Pajula, Mari & Vuorento, Henna & Aaltonen, Anniina (2011) Peluuri Vuosiraportti 2011. Årsrapport 2011 med sammandrag på svenska. Helsinki: Peluuri.

Rahapelaaminen Suomessa. Redigerats av Pauliina Raento. Gaudeamus 2012.

Raisamo, Susanna & Halme, Jukka & Murto, Antti & Lintonen, Tomi (2012) Gambling-Related Harms Among Adolescents: A Population-Based Study. *Journal of Gambling Studies*, 26.2.2012 (online)

Raiski, Tuula-Leena. Osaamistarve rahapeliongelmien ehkäisyssä ja hoidossa (Kunskapsbehovet i förebyggandet och vården av penningsspelsproblem, sammandrag på svenska). THL Raportti 3/2011.

Turja, Tuomo & Halme, Jukka & Mervola, Markus & Järvinen-Tassopoulos, Johanna & Ronkainen, Jenni-Emilia (2012) Finländarnas penningsspel 2011. Statistikrapport (sammandrag på svenska). http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/Raportti_14/2012 Helsinki: THL.

EN BOK OM FÖRÄNDRINGARNA I PENNINGSPELSTRANSCHEN I FINLAND

Vart tar de spelade pengarna vägen? På vilket sätt återspeglas Europeiska unionens växande intresse för penningspelstranschen hos oss? Vem tar hand om dem som fastnat på spelkroken? Hur fungerar tillsynen och förebyggandet av skadliga konsekvenser?

Årsboken för penningspelande tar upp dessa och många andra aktuella frågor som gäller penningspelande. Denna årsbok redogör för ändringarna i penningspelsfältet i Finland efter att den senaste årsboken utgavs år 2009.

Årsboken för penningspelande i Finland 2012 är skriven ur förvaltningssynvinkel och behandlar penningspelspolitiken och förändringarna i den. Skribenterna är tjänstemän och sakkunniga från inrikesministeriets samt social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. De ger aktuell kunskap om penningspelssystemet och dess aktörer samt den pågående forskningen och utvecklingen på området.



INRIKESMINISTERIET



Polisstyrelsen



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET



INSTITUTET FÖR
HÄLSA OCH VÄLFÄRD